



# PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE

ŁÓDŹ - WARSZAWA 2017 | ISSN 2543-8190

XVIII

TOM

2

ZESZYT

III

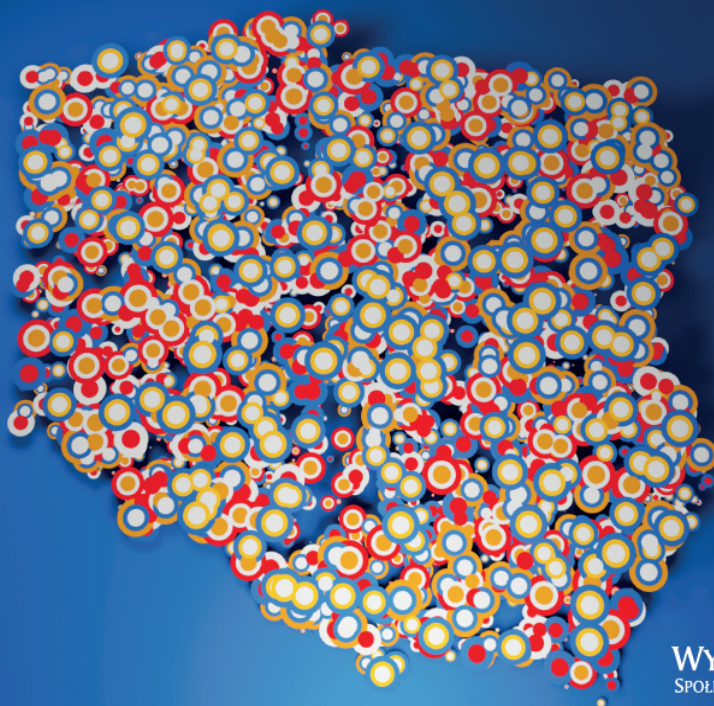
CZĘŚĆ

Redakcja naukowa:

Bartłomiej Stopczyński

Michał Turniak

## Strategia jednostki samorządu terytorialnego w realiach współczesnego otoczenia



  
WYDAWNICTWO  
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK



# PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE

ŁÓDŹ - WARSZAWA 2017 | ISSN 2543-8190

XVIII

TOM

2

ZESZYT

III

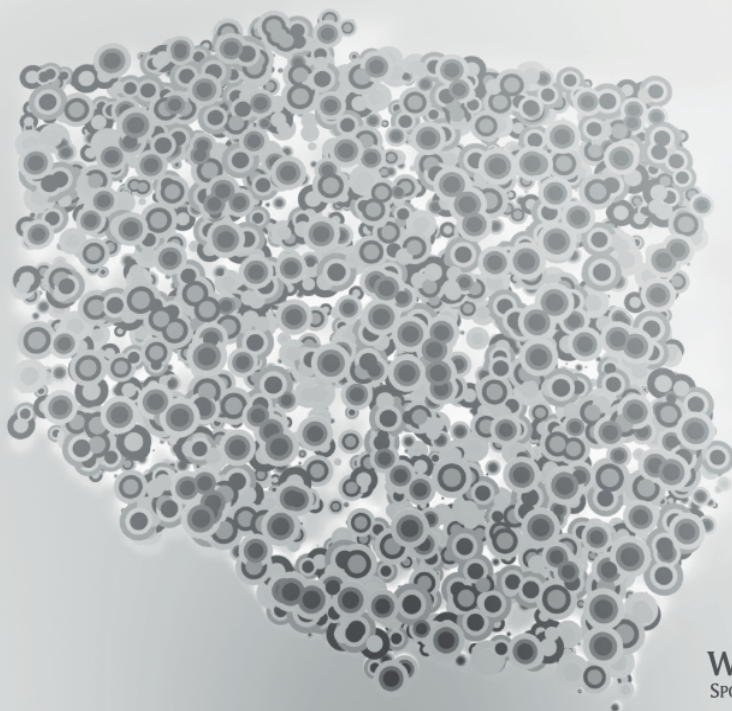
CZĘŚĆ

Redakcja naukowa:

Bartłomiej Stopczyński

Michał Turniak

## Strategia jednostki samorządu terytorialnego w realiach współczesnego otoczenia



WYDAWNICTWO  
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

Zeszyt recenzowany

**Redakcja naukowa:** Bartłomiej Stopczyński, Michał Turniak

**Korekta:** Lidia Pernak, Dominika Świech, Witold Kowalczyk

**Skład:** Witold Kowalczyk

**Projekt okładki:** Marcin Szadkowski

© **Copyright:** Społeczna Akademia Nauk



**ISSN 2543-8190**

**Wersja elektroniczna publikacji jest wersją podstawową**

**Dostępna na stronie:** [piz.san.edu.pl](http://piz.san.edu.pl)

## Część I

### Strategia rozwoju jednostki samorządu terytorialnego

- 13      **Doroła Sikora-Fernandez** | *Strategia rozwoju miasta inteligentnego – perspektywa polska*
- 27      **Marek Andrzejewski** | *Strategia wykorzystania okazji w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie „Strategii rozwoju ulicy Piotrkowskiej w Łodzi na lata 2009–2020”*
- 41      **Arkadiusz Malkowski** | *Strategia jako narzędzie zarządzania obszarem przygranicznym na przykładzie wybranych gmin pogranicza zachodniego*
- 57      **Agnieszka Malkowska** | *Eksport jako czynnik rozwoju województw zachodniego pogranicza Polski*
- 77      **Tadeusz Jakub Chruściel** | *Zarządzanie rozwojem miast średniej wielkości*
- 95      **Filip Łukasz Moterski** | *Dziedzictwo kulturowe jako czynnik rozwojowy w kontekście zarządzania zintegrowanego*
- 109      **Katarzyna Wach-Grzybowska** | *Wpływ założeń teorii New Public Management (NPM) oraz Experiential Marketing (ExM) na efekty rozwojowe jednostek samorządu terytorialnego (JST)*

## Część II

### Rola jednostki samorządu terytorialnego w rozwoju przedsiębiorczości

- 121      **Piotr Nowaczyk** | *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju portu morskiego w Kołobrzegu*
- 139      **Jacek Gancarczyk, Marta Gancarczyk** | *Rola klastrów w rozwoju przedsiębiorczości w regionie*
- 158      **Izabela Zabielska** | *Działania samorządu lokalnego wspierające małą i średnią przedsiębiorczość przygraniczną – studium przypadku województwa warmińsko-mazurskiego*
- 173      **Andrzej Pomykański** | *Innowacyjność przedsiębiorstw warunkiem rozwoju regionalnego*



- 189 **Grzegorz Baran, Grażyna Praweńska-Skrzypek** | *Czynniki sukcesu wdrażania centrów usług wspólnych w jednostkach samorządu terytorialnego*
- 207 **Izabela Różańska-Bińczyk** | *Współczesne trendy w pozyskiwaniu pracowników w jednostkach samorządu terytorialnego*

### **Część III**

#### **Aspekty finansowe w działaniach jednostki samorządu terytorialnego**

- 219 **Krzyszyna Celarek** | *Zadania powiatu: zakres i finansowanie – analiza stanu obecnego i postulaty de lege ferenda*
- 233 **Dariusz Kołarski** | *Rola kontroli zarządczej w realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*
- 249 **Mikołaj Turzyński** | *System kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych w świetle teorii społecznej M. Foucaulta*
- 261 **Beata Zaleska** | *Audyt wewnętrzny prowadzony przez usługodawcę w jednostce samorządu terytorialnego (studium przypadku)*

### **Część IV**

#### **Komunikacja w jednostce samorządu terytorialnego**

- 275 **Magdalena Zalewska-Turzyńska** | *Konsultacje społeczne jako niechciana forma komunikacji samorządu terytorialnego*
- 287 **Michał Turniak** | *Storytelling w marketingu historycznym regionów na przykładzie przemarszów niemieckich najemników przez miasto Szczecinek w czasie wojny o ujście Wisły (1626–1629)*
- 305 **Bartłomiej Ślępczyński** | *Innowacje w promocji w jednostce samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Szczecinek*

### **Część V**

#### **Fundusze unijne i możliwości ich wykorzystywania przy realizacji celów jednostek samorządu terytorialnego**

- 323 **Aleksandra Januszkiewicz** | *Ewaluacja projektów unijnych w lokalnych jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce – rezultaty badań własnych*

- 335**      **Magdalena Liszka, Anna Barwińska-Małajowicz** | *Supporting Social and Occupational Initiative in the Podkarpackie Voivodship in the Light of the Utilisation of Resources from European Funds by the Local Government at the Level of Particular Communes*
- 353**      **Katarzyna Szara** | *Wsparcie realizacji zadań samorządu terytorialnego w ramach funduszy unijnych*
- 369**      **Anna Barwińska-Małajowicz, Anna Nowakowska-Hapel** | *Wsparcie rozwoju społeczno-gospodarczego podkarpacia w świetle wykorzystania środków z funduszy europejskich na poziomie powiatu*
- 383**      **Tomasz Czop** | *Wykorzystanie środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie podkarpackim w latach 2012–2015*
- 401**      **Anna Barwińska-Małajowicz, Bogusław Ślusarczyk** | *Sposoby rozwiązywania problemów rynku pracy w kontekście wykorzystania funduszy europejskich na poziomie powiatu*
- 419**      **Rafał Mazur** | *Fundusze unijne jako determinanta wzrostu innowacyjności regionu na przykładzie województwa zachodniopomorskiego*



## Wstęp

Współczesne otoczenie, w którym funkcjonują jednostki samorządu terytorialnego, charakteryzuje permanentna zmiana. Pojawiają się nowe technologie, zmieniają się zachowania nabywców, dorastają nowe generacje młodych mieszkańców, mające odmienną percepcję otoczenia i inne oczekiwania wobec władz samorządowych niż osoby starsze. Jednocześnie znaczenia nabiera konkurencja pomiędzy regionami, miastami a nawet krajami. Jednostki terytorialne są zmuszone konkurować o turystę, mieszkańca, przedsiębiorcę, inwestora, studenta, ucznia itp. O atrakcyjności regionu nie decyduje jedynie położenie, historia, ale również atrakcje i działania samorządu lokalnego. Skutkuje to zarówno szansami, jak i zagrożeniami wynikającymi z otoczenia.

Z jednej strony samorządy muszą sprostać rosnącym wymaganiom mieszkańców oczekujących coraz to lepszej jakości usług i infrastruktury. Działania jednostek muszą być podporządkowane dyscyplinie budżetowej. Z drugiej strony te same samorządy mogą korzystać z szeregu narzędzi ułatwiających ich funkcjonowanie. Ich działalność może być finansowana z funduszy Unii Europejskiej, komunikacja z otoczeniem może wykorzystywać najnowsze technologie, decyzje mogą być wspierane aktualną wiedzą. Aby sprostać wyzwaniom, potrzebna jest właściwa strategia działania i umiejętność wykorzystania dostępnych narzędzi i wiedzy.

Mając to na uwadze, celem niniejszej publikacji czynimy wspomaganie tych podmiotów przez udostępnianie i popularyzowanie wiedzy o samorządzie i jego funkcjonowaniu ze szczególnym uwzględnieniem aspektów związanych z formułowaniem strategii jednostki terytorialnej. Opracowanie zostało podzielone na pięć bloków tematycznych omawiających wybrane aspekty funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

W pierwszym bloku związanym z tematyką strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego znalazło się siedem artykułów. Celem pierwszego artykułu autorstwa Doroty Sikory-Fernandez była identyfikacja działań władz lokalnych w polskich miastach, które mogą się wpisywać w koncepcję *smart city*. Autorka dokonała analizy i oceny tych działań w wybranych polskich miastach. W kolejnym artykule autorstwa Marka Andrzejewskiego przedstawiono możliwości wykorzystania stra-

tegi okazji przez jednostki samorządu terytorialnego jako uzupełnienie strategii głównej funkcjonującej w zmiennym, turbulentnym otoczeniu. Autor kolejnego artykułu, Arkadiusz Malkowski, za cel publikacji postawił przedstawienie wybranych aspektów zarządzania w wymiarze lokalnym jako ważnego czynnika kształtującego rozwój obszarów przygranicznych. Część empiryczna artykułu została oparta na badaniach przeprowadzonych w ośmiu gminach województwa lubuskiego graniczących z Niemcami. Następny artykuł, przygotowany przez Agnieszkę Malkowską, dokonuje charakterystyki i analizy eksportu w ujęciu wartościowym. Jego celem jest ocena znaczenia eksportu towarów w rozwoju regionów przygranicznych. W kolejnym artykule – autorstwa Tadeusza Chruściela – podjęty został temat rozwoju miast średniej wielkości. Autor przedostatniego artykułu, Filip Moterski, zaprezentował dziedzictwo kulturowe jako czynnik rozwojowy w kontekście zarządzania zintegrowanego. Artykuł wskazuje możliwości wykorzystania tego ważnego elementu w procesie tworzenia dokumentów strategicznych. W ostatnim artykule pierwszego bloku Katarzyna Wach-Grzybowska przedstawiła zarówno potencjalne efekty, jak i wskaźniki ich oceny, wynikające z wdrażania przez organy samorządu terytorialnego teorii NPM (nowego zarządzania publicznego) oraz teorii ExM (marketingu doświadczeń).

W drugim bloku tematycznym związanym z zagadnieniem roli jednostki samorządu terytorialnego w rozwoju przedsiębiorczości znalazło się sześć publikacji. W pierwszym artykule Piotr Nowaczyk podjął się tematyki wpływu samorządu terytorialnego na port morski. W kolejnej publikacji Jacek Gancarczyk przedstawia ekonomiczne czynniki konkurencyjności oraz rolę klastrów małych i średnich przedsiębiorstw w rozwoju przedsiębiorczości w regionie. Autorka następnego artykułu, Izabela Zabielska, identyfikuje działania samorządu lokalnego mogące wesprzeć przedsiębiorczość przygraniczną oraz przedstawia stan małych i średnich przedsiębiorstw. Swoją publikację opiera na badaniach zrealizowanych na przedsiębiorstwach funkcjonujących w województwie warmińsko-mazurskim. Celem kolejnego artykułu autorstwa Andrzeja Pomykalskiego było przedstawienie roli regionalnej struktury sieciowej dla osiągnięcia sukcesu organizacji. W artykule Grzegorza Barana i Grażyny Prawelskiej-Skrzypek omówiono czynniki sukcesu wdrażania centrów usług wspólnych w jednostkach samorządu terytorialnego. Celem ostatniego artykułu – autorstwa Izabeli Różańskiej-Bińczyk – było przedstawienie nowatorskich rozwiązań w obszarze pozyskiwania pracowników w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego.



W trzecim bloku tematycznym – „Aspekty finansowe w działaniach jednostki samorządu terytorialnego” – znalazły się cztery artykuły. Autorka pierwszego z nich, Krystyna Celarek, dokonała analizy stanu obecnego oraz sformułowała postulaty rozwojowe w aspekcie zakresu i finansowania dla zadań realizowanych przez powiaty. Kolejny autor, Dariusz Kotarski, omawia zagadnienia realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego oraz rolę kontroli zarządczej w tym procesie. Następny artykuł, przygotowany przez Mikołaja Turzyńskiego, podejmuje tematykę możliwości wykorzystania teorii społecznej Foucaulta w systemie kontroli zarządczej jednostek sektora finansów publicznych. Blok finansowy zamyka artykuł Beaty Zalewskiej omawiający studium przypadku procesu audytu wewnętrznego prowadzonego przez usługodawcę w jednostce samorządu terytorialnego.

Czwarty blok tematyczny podejmuje temat komunikacji w jednostce samorządu terytorialnego. W jego skład wchodzi trzy artykuły. Pierwszy z nich, autorstwa Magdaleny Zalewskiej-Turzyńskiej, omawia przyczyny negatywnego nastawienia samorządów terytorialnych do konsultacji społecznych jako formy komunikacji. W drugim artykule, przedstawiony przez Michała Turniaka, znaleźć można analizę zastosowania techniki storytellingu w wykorzystywaniu i promowaniu zasobów historycznych regionów. Ostatni artykuł tego bloku tematycznego został przygotowany przez Bartłomieja Stopczyńskiego i omawia zagadnienia możliwości wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego innowacyjnych form promocji.

W piątym bloku zebrano siedem artykułów podejmujących temat możliwości wykorzystania funduszy unijnych przy realizacji celów jednostek samorządu terytorialnego. Autorka pierwszego, Aleksandra Januszkiewicz, prezentuje wnioski z badań z czterech województw w zakresie procesu ewaluacji projektów unijnych w gminach i powiatach. Drugi artykuł, autorstwa Anny Barwińskiej-Małowicz oraz Magdaleny Liszki, podejmuje tematykę wspierania inicjatywy społecznej i zawodowej w województwie podkarpackim w świetle wykorzystania środków z funduszy europejskich przez samorząd lokalny na poziomie poszczególnych gmin. Trzeci artykuł, przygotowany przez Katarzynę Szarą, omawia zagadnienia wsparcia realizacji zadań samorządu terytorialnego oferowanego w ramach funduszy unijnych. Następny artykuł, autorstwa Anny Barwińskiej-Małowicz prezentuje mechanizmy wsparcia rozwoju społeczno-gospodarczego Podkarpacia w świetle wykorzystania środków z funduszy europejskich na poziomie powiatu. Kolejny artykuł, przygotowany przez Tomasza Czopa, omawia wykorzystanie środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie podkarpackim w latach 2012–2015. Autorzy

następnego artykułu, Anna Barwińska-Małowicz oraz Bogusław Ślusarczyk, przedstawiają możliwości wykorzystywania funduszy europejskich na poziomie powiatu w rozwiązywaniu problemów rynku pracy. Ostatni artykuł tego bloku i całego tomu, autorstwa Rafała Mazura, analizuje rolę funduszy unijnych we wzroście innowacyjności regionu na przykładzie województwa zachodniopomorskiego.

Bartłomiej Stopczyński  
Michał Turniak

## Część I

---

# Strategia rozwoju jednostki samorządu terytorialnego



**Doroła Sikora-Fernandez\***

Uniwersytet Łódzki

Wydział Zarządzania

## **Strategia rozwoju miasta inteligentnego – perspektywa polska**

### **Smart City Development Strategy – the Polish Perspective**

**Abstract:** City development towards the smart city concept it is a challenge for local authorities in situation of Poland. Due to the fact that the urban population is growing rapidly, quality of life reaches a lower level, which is determinant of deteriorating living conditions in cities and their uncontrolled growth. This requires the development of urban management system, which can optimize its development, and reduce the cost of its operation in the long run. New problem, requiring detailed analysis, is the question of the degree of spatial and economic changes of the city as a result of the use of advanced technology. The article's objectives is to identify the degree to which the smart city concept is used for managing cities in Poland.

**Key words:** smart cities, intelligent cities, urban development, development strategy

## **Wprowadzenie**

Rozwój miasta w kierunku powstania smart city jest w warunkach polskich wyzwaniem dla władz lokalnych wdrażających zapisy dokumentów strategicznych związanych z realizacją założonych celów. Rozwój miast w wymiarze społeczno-gospodarczym oraz przestrzennym przynosi korzyści nie tylko w wymiarze lokalnym. Politycy oraz urbaniści, a także lokalni liderzy – zarówno w Polsce, jak i na świecie – coraz częściej odnoszą swoje debaty do pojęcia smart city – miasta inteligentnego – którego

\* dorotas@uni.lodz.pl



powstanie i funkcjonowanie wiąże się z zaawansowanymi technologiami służącymi polepszeniu jakości życia. Dokumenty unijne dość pobieżnie definiują, czym jest miasto inteligentne, co powoduje, że etykieta ta jest często przez władze publiczne nadużywana. Pojęciem tym coraz częściej posługują się również przedstawiciele firm IT oferujących gotowe rozwiązania w zakresie zarządzania, transportu czy choćby komunikacji władz lokalnych z mieszkańcami gmin. Nadanie miastu etykiety smart stało się modne na arenie politycznej, a koncepcja ta jest często zapisywana w strategiach rozwoju. Wątpliwości budzą jednak działania na rzecz uczynienia miasta inteligentnym, jakie są podejmowane przez władze lokalne. Wizja miasta inteligentnego jest z pewnością atrakcyjna dla mieszkańców oraz przedstawicieli samorządów, niemniej należy pamiętać, że stopień zaawansowania technologicznego oraz możliwości finansowe gmin są różne, co wpływa na możliwości kreowania przestrzeni jako miasta inteligentnego.

Coraz większe zapotrzebowanie na inteligentne działania w miastach pokazuje, że wzrasta świadomość władz lokalnych w zakresie konieczności wykorzystywania w procesie podejmowania decyzji instrumentów rozwoju pozwalających na ograniczanie kosztów funkcjonowania miast. Do takich instrumentów należą nie tylko zaawansowane technologie będące wspólnym mianownikiem tworzenia smart city we wszystkich opisanych dalej wymiarach funkcjonowania miasta, ale także działania związane ze współpracą z mieszkańcami, partycypacją społeczną i wspieraniem kapitału społecznego. To właśnie miękkie kompetencje w społecznym obszarze funkcjonowania polskich miast mają – jak się wydaje – coraz większe znaczenie w zapisach strategii rozwoju. Kolejność i hierarchia działań podejmowanych w ramach strategii rozwoju miasta zależą jednak od poziomu tego rozwoju, zamożności miasta, zaawansowania we wdrażaniu inicjatyw zgodnych z koncepcją smart city, a także intensywności występowania najważniejszych do rozwiązania problemów w różnych podsystemach miejskich.

Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja działań władz lokalnych w polskich miastach, które mogą wpisywać się w koncepcję smart city. Koncepcja ta łączy w sobie wiele elementów dotyczących sfery ekonomicznej, społecznej i przestrzennej, a władze lokalne, wpisując działania na rzecz zgodnego z nią rozwoju w dokumenty strategiczne, powinny mieć na uwadze, że za zapisami strategicznymi muszą się pojawić konkretne działania prowadzące do wymiernych efektów.

## Koncepcja miasta inteligentnego – złożoność pojęcia

Pojęcie *smart city* nie jest jednoznaczne, a tym samym proste do zdefiniowania z uwagi na brak jego konkretnej definicji. Sama koncepcja inteligentnego miasta jest złożona i dotyczy wielu aspektów rozwoju miejskiego. Dodatkowo w polskich warunkach językowych terminy „miasto inteligentne” i *smart city* wydają się tożsame z uwagi na brak możliwości ich leksykalno-semantycznego rozróżnienia. Początkowo paradygmat miasta inteligentnego dotyczył sposobów kreowania wirtualnej przestrzeni miasta przez społeczeństwo informacyjne, używające infrastruktury informatycznej [Ishida i Isbister 2000]. Jednocześnie w pierwszej dekadzie XXI w. w dokumentach Unii Europejskiej zaczęły się pojawiać zapisy dotyczące możliwości szybkiego postępu w zakresie celów strategii energetycznych państw członkowskich oraz celów klimatycznych<sup>1</sup>. W dokumentach tych wyraźnie podkreślano rolę zaawansowanych technologii jako instrumentu pozwalającego uzyskać jak najbardziej efektywną odpowiedź miast na zmieniające się potrzeby ich użytkowników oraz jako narzędzia rozwiązywania problemów miejskich. Wskazuje na to chociażby raport Parlamentu Europejskiego „Mapping Smart Cities in the EU” [2014], uzależniając harmonijny rozwój miasta w obszarach takich jak gospodarka, transport, jakość życia, rozwój społeczny oraz partycypacyjne zarządzania od istniejącej infrastruktury informacyjno-komunikacyjnej.

Obecnie koncepcja *smart city* odwołuje się do wielowymiarowej charakterystyki miast. Przyjmuje się, że miasta mogą być definiowane jako inteligentne, jeśli posiadają następujące elementy:

1. inteligentna gospodarka (*smart economy*) – mierzona przedsiębiorczością i produktywnością miasta, przystosowaniem do zmian, elastycznością rynku pracy oraz współpracą międzynarodową,
2. inteligentna mobilność (*smart mobility*) – mierzona dostępnością w skali lokalnej i ponadlokalnej, dostępnością infrastruktury informacyjno-komunikacyjnej, poprzez rozwój zrównoważonego, innowacyjnego i bezpiecznego transportu,

<sup>1</sup> Zapisy wspierające miasta i regiony w podejmowaniu innowacyjnych rozwiązań w zakresie redukcji gazów cieplarnianych poprzez zrównoważoną gospodarkę energetyczną zostały zawarte w 2010 r. w dokumencie „European Initiative on Smart Cities”. W 2012 r. inicjatywa European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities rozszerzyła zakres aktywności miast wpisujących się w koncepcję *smart city* o projekty związane z transportem, edukacją, informacją i komunikacją.

3. inteligentne środowisko (*smart environment*) – mierzone atrakcyjnością stanu środowiska naturalnego, poziomem zanieczyszczeń, działaniami w zakresie ochrony środowiska i poprzez metody zarządzania zasobami,
4. ludzie (*smart people*) – charakteryzowani poprzez poziom kwalifikacji, uczenie się przez całe życie, różnorodność społeczną i etniczną, kreatywność, otwartość oraz partycypowanie w życiu publicznym,
5. inteligentne życie (*smart living*) – mierzone poprzez istniejące obiekty kulturalne, warunki życia (zdrowie, bezpieczeństwo, mieszkalnictwo), placówki edukacyjne, atrakcyjność turystyczną oraz spójność społeczną,
6. inteligentne współrzędzenie (*smart governance*) – wyrażane przejrzystością zarządzania miastem, partycypacją społeczną, poziomem usług publicznych oraz realizowaniem strategii rozwoju.

Taki podział systemowy miasta inteligentnego widoczny jest także we wspomnianym wcześniej raporcie „Mapping smart cities in the EU”, w którym zaleca się koordynację polityk miejskich w wymienionych wymiarach.

Próba jednoznacznego zdefiniowania miasta inteligentnego napotyka szereg trudności.

Tabela 1 prezentuje przegląd wybranych – występujących w literaturze przedmiotu – definicji *smart city*.

Powstawanie i rozwój miast inteligentnych przyciąga uwagę dostawców rozwiązań technologicznych, oferujących władzom lokalnym ich wdrożenie. Strategia zastosowania zaawansowanych technologii do przekształcania systemów miejskich realizowana jest w różnych miastach z różną siłą. Cohen [2015] wyróżnia trzy generacje mające konkretne cechy. Miasta pierwszej generacji (*Smart City 1.0*) są słabo wyposażone w infrastrukturę technologiczną, a władze lokalne są w niewielkim stopniu świadome zależności pomiędzy zastosowaniem zaawansowanych technologii a podnoszeniem poziomu jakości życia. Na tym etapie brakuje też szeroko pojętej współpracy pomiędzy władzami miejskim a społecznością lokalną, co jest jednym z podstawowych determinant powstawania miasta inteligentnego. Generacja miast 2.0 ma już wdrożone inicjatywy *smart*, związane przede wszystkim z gospodarką energetyczną oraz transportem miejskim. Określenie silnych stron miasta, jego słabości, kierunków rozwoju i roli, jaką w tym rozwoju będą odgrywać zaawansowane technologie, było pierwszym krokiem w kierunku budowy *smart city*. Dostawcy technologii stają się partnerem wspierającym władze lokalne w działaniach wpływających na poprawę jakości życia. Miasta trzeciej generacji (*Smart City 3.0*) w celu budowania miejskiej in-

teligencji wykorzystują potencjał, jaki wynika z zaangażowania obywateli we współ-rządzenie miastem. Kluczowymi motorami sukcesu stają się: integracja społeczna, rozwój społecznego zaangażowania, wykształcenie postaw współodpowiedzialności za miasto oraz partycypacja w planowaniu rozwoju.

**Tabela 1. Wybrane syntetyczne definicje smart city**

Smart city	Podejście	Autor
	Terytorium o wysokiej zdolności uczenia się i innowacji, kreatywne, posiadające instytucje badawcze i rozwojowe, szkolnictwo wyższe, infrastrukturę cyfrową, ICT oraz wysoki poziom sprawności zarządzania	N. Komninos [2015]
	Miasto koncentrujące się na wykorzystaniu infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, ICT, cyfrowych mediów, przemysłów kreatywnych oraz inicjatyw kulturalnych w celu poprawy efektywności ekonomiczno-społecznej i politycznej	R. Hollands [2008]
	Zdolność miast do przyciągania i utrzymywania wysokiej klasy specjalistów	A. Murray, M. Minevich, A. Abdoullaev [2011]
	Miasto posiadające wykształconych obywateli, wykorzystujące nowe kanały komunikacji pomiędzy administracją lokalną a obywatelami	P. Lombardi i in. [2012]
	Miasto, które koncentruje się na kreacji i dystrybucji bogactwa, inwestycjach w infrastrukturę oraz redukcji biedy i wykluczenia społecznego	J. Marceau [2008]
	Miasto, które inwestuje w kapitał ludzki i społeczny, a infrastruktura komunikacyjna w ujęciu tradycyjnym (transport) i nowoczesna (ICT) prowadzi do zrównoważonego rozwoju i podnosi jakość życia, szeroko pojętego sprawnego zarządzania zasobami naturalnymi oraz zarządzania partycypacyjnego.	A. Caragliu, C. Del Bo, P. Nijkamp [2011]

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeglądu literatury.

## Strategia rozwoju miasta inteligentnego

Przekształcanie danego miasta w miasto inteligentne wymaga podjęcia szeregu działań, które należy rozpocząć od rozpoznania cech i warunków miasta inteligentnego, jego silnych stron i słabości oraz możliwości finansowania zmian. Istotną kwestią jest dostosowanie celów rozwoju do tych obszarów, które nie zostały uwzględnione w innych dokumentach strategicznych.

Korzyści przynosi także poszukiwanie strategicznych partnerów w tworzeniu i wdrażaniu nowych rozwiązań. Miasta, które odniosły sukces w tworzeniu inteligentnych rozwiązań na rzecz rozwoju (np. Barcelona, Bogota, Wiedeń), pokazują, że większość z nich realizowana jest z udziałem partnerstwa publiczno-prywatnego. Posiadanie dużego, prywatnego partnera jest ważne zarówno z punktu widzenia działań strategicznych, jak i finansowania, ponadto prywatni kooperanci często mogą się podzielić specjalistyczną wiedzą i możliwościami technologicznymi. Ważne jest zaangażowanie lokalnych uczelni, parków naukowo-technologicznych i innych jednostek badawczych. Wyraźnie sformułowane cele i zadania, systemy późniejszego pomiaru efektów, włączenie mieszkańców w podejmowanie kluczowych decyzji oraz przyjazny dla biznesu klimat także mają – jak się wydaje – ogromne znaczenie w odniesieniu sukcesu [Mapping...2014, s. 91].

Kolejność i hierarchia działań podejmowanych w ramach strategii rozwoju miasta zależą od poziomu jego rozwoju, posiadanych lub możliwych do zdobycia środków finansowych, istniejących i już wdrożonych inicjatyw zgodnych z koncepcją *smart city*, jak również intensywności występowania najważniejszych do rozwiązania problemów w różnych podsystemach miasta. Każde z miast ma inne priorytety i aspiracje w odniesieniu do pożądanego poziomu jakości życia. Aby realizować inwestycje w technologii informacyjno-komunikacyjne, władze miejskie muszą przede wszystkim zrozumieć czynniki wpływające na konieczność zmian i rolę, jaką techniki ICT mogą odegrać w wykorzystywaniu szans rozwoju i podejmowaniu wyzwań wynikających z otoczenia miasta.

Miasta inteligentne znajdują się w różnych fazach dojrzałości, są i te, które zostały zaprojektowane od początku jako te inteligentne. W wypadku nowo powstających miast lub obszarów miejskich<sup>2</sup> pierwszym krokiem będzie skonstruowanie od podstaw ich wizji, zdefiniowanie celów strategicznych oraz kompleksowe zaplanowanie miejskiej architektury. Następnym krokiem będzie opracowanie kompleksowego planu wdrożenia infrastruktury ICT oraz wskazanie źródeł jej finansowania, opierając się na modelu biznesowym. Jednocześnie należy zidentyfikować partnerów strategicznych w sektorze prywatnym i publicznym [Belissent 2010, s. 10]. Niewątpliwie na tym etapie tworzenia miasta inteligentnego wystąpi szereg barier wynikających chociażby z braku woli politycznej do zbudowania nowego miasta od podstaw czy z braku odpowiednich terenów, które mogłyby zostać przeznaczone na ten cel.

---

<sup>2</sup> Dotyczy sztucznie utworzonych od podstaw nowych miast lub obszarów specjalnych takich jak np. Masdar w Zjednoczonych Emiratach Arabskich, Lavasa w Indiach czy chociażby Slodkovo w Rosji.



Miasta już istniejące – aspirujące do przekształcenia się w miasta inteligentne – stoją przed wyzwaniami związanymi z oceną sprawności funkcjonowania istniejących systemów miejskich, koniecznością zdefiniowania celów w tym zakresie oraz często ewentualną koniecznością ich kompleksowej przebudowy. Nie zawsze oznacza to przyjęcie nowych celów inwestycyjnych, czasem niezbędne jest jedynie zebranie wszystkich inwestycji miejskich w jeden spójny plan inwestycyjny. Kluczową kwestią jest rozpoznanie przez władze lokalne potrzeb miasta, które są priorytetowe pod względem ich zaspokojenia, a następnie zaprojektowanie i rozwinięcie priorytetowych inicjatyw i przypisanych im zadań. Kolejnym etapem jest, podobnie jak w wypadku miasta nowo powstającego, wskazanie źródeł finansowania oraz partnerów strategicznych.

Miasto, które z powodzeniem chce się przekształcić w inteligentne, między innymi poprzez inwestycje w techniki i technologie cyfrowe, musi stworzyć realną strategię i ustalić plan działania umożliwiający efektywne i skuteczne świadczenie usług publicznych oraz koncentrować się na wynikach w strategicznych obszarach funkcjonowania. Oznacza to stworzenie sprawnego, obszernego i bezpiecznego systemu gromadzenia, przetwarzania i wykorzystywania danych, opierając się na założeniach otwartości danych (Open Data). Podnosi to zaufanie do władz lokalnych i nadaje ich działaniom charakter innowacyjności, jednocześnie zachęcając lokalnych interesariuszy do kreatywnego wykorzystywania tych danych i tworzenia inteligentnych rozwiązań na rzecz miasta. Technologie informacyjno-komunikacyjne są natomiast instrumentem wpływającym na sposób i jakość dostarczania usług publicznych. Infrastruktura ICT powinna funkcjonować w ramach rozbudowanego, elastycznego systemu obejmującego swoim zasięgiem całe miasto.

W obszarze współrzędzenia oraz w zakresie dostarczania usług publicznych miasto inteligentne powinno prowadzić działania na rzecz dostosowania tradycyjnych metod zarządzania i świadczenia usług do możliwości wynikających z wykorzystywania infrastruktury technologicznej. Istotne jest także budowanie szerokiego partnerstwa ze wszystkimi interesariuszami miasta, opartego na współdzieleniu i wykorzystywaniu wypracowanych efektów. Model partnerstwa będzie wtedy stymulatorem innowacji, które wpłyną na podniesienie efektywności działań priorytetowych dla miasta. Budowanie zaangażowania obywateli w proces zarządzania wpływa na współpracę sektorową, a także daje mieszkańcom możliwości wyboru, które z usług świadczonych przy udziale technik cyfrowych są dla nich najlepsze w konkretnej sytuacji [Stawasz, Sikora 2016, s. 98].

## Realizacja koncepcji miasta inteligentnego w Polsce

Poznanie znajomości oraz zakresu wykorzystania koncepcji *smart city* w polskich miastach było celem badań przeprowadzonych w 2014 r. w miastach na prawach powiatu<sup>3</sup>. Istotne było zidentyfikowanie działań władz miejskich, które mogłyby się wpisywać w omawianą ideę. Badania przeprowadzono przy użyciu ankiety skierowanej do jednostek samorządu terytorialnego, zawierającej pytania dotyczące gospodarki energetycznej, polityki transportowej, budownictwa mieszkaniowego oraz bezpieczeństwa publicznego.

W zakresie gospodarki energetycznej najczęściej podejmowanym działaniem była instalacja nowych okien. 27 miast (prawie 63% z całej badanej grupy) wymieniło okna w prawie wszystkich lub wszystkich budynkach użyteczności publicznej. Jedynie dwa miasta wskazały brak aktywności w tym obszarze. Ponad 67% (29 badanych miast) podjęło również inne prace termomodernizacyjne, głównie związane z ogrzaniem budynków użyteczności publicznej. 78,5% (33 badane miasta) zainstalowało energooszczędne żarówki w połowie, prawie wszystkich lub wszystkich budynkach użyteczności publicznej.

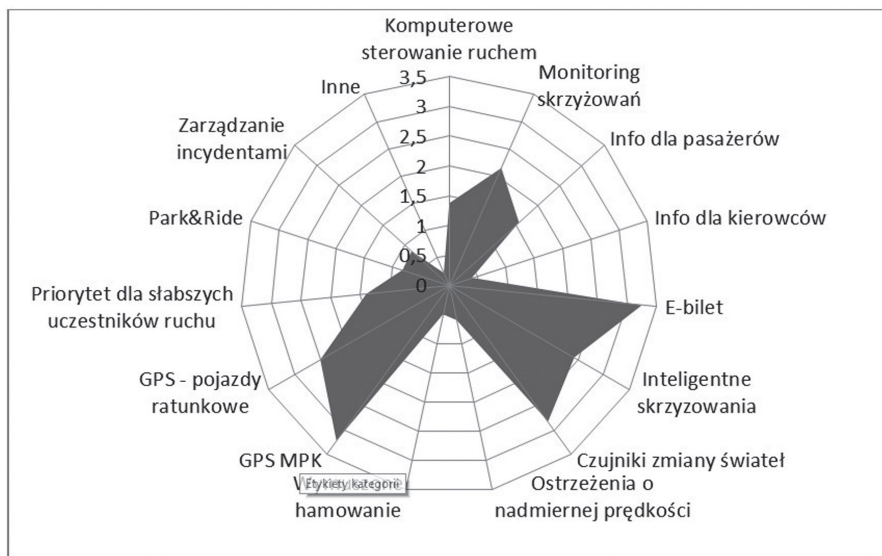
Na uwagę zasługują także inne działania władz lokalnych związane z efektywną gospodarką energetyczną, np. inwentaryzacja źródeł niskiej emisji (Poznań), dostosowanie wielkości zamówionych mocy ciepła do rzeczywistych potrzeb (Białystok), wspólny zakup energii elektrycznej (Piotrków Trybunalski oraz gminy powiatu piotrkowskiego). Co więcej ponad 57% badanych miast promowało wśród mieszkańców działania związane z oszczędzaniem energii, natomiast 40% dofinansowywało mieszkańców w zakresie inwestycji związanych z takimi działaniami. W opisywanych badaniach 14 spośród wszystkich badanych miast (32,5% próby badawczej) wskazało posiadanie jakichkolwiek planów dotyczących gospodarki energetycznej. Jedynie trzy z badanych miast wskazały posiadanie Planu działań na rzecz zrównoważonej energii (SEAP – Sustainable Energy Action Plan), który określa priorytetowe obszary działań w zakresie redukcji emisji CO<sub>2</sub> przez gminę oraz definiuje konkretne instrumenty mające służyć osiągnięciu założonego celu, ramy czasowe oraz obszary działań.

---

<sup>3</sup> Badania zostały przeprowadzone podczas realizacji projektu „Koncepcja *smart city* jako wyznacznik podejmowania decyzji w procesach funkcjonowania i rozwoju miasta”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki w latach 2012–2015. Do badań wyznaczono 66 miast na prawach powiatu, jednak ostatecznie uzyskano odpowiedzi od 42 miast (co stanowi 64% miast na prawach powiatu w Polsce).

W obszarze polityki transportowej istotne było, jakie elementy inteligentnego systemu transportowego (ITS) ma miasto, jaki jest zakres oddziaływania poszczególnych elementów oraz jakie są główne założenia polityki transportowej.

**Rysunek 1. Średnie odpowiedzi dotyczące wykorzystania poszczególnych elementów ITS w badanych miastach (w skali od 0 do 5).**



Źródło: Opracowanie własne.

Poszczególne miasta wdrażają i wykorzystują niektóre elementy inteligentnego systemu transportowego, w szczególności monitoring skrzyżowań i czujniki zmiany świateł. Z przeprowadzonych badań wynika, że do priorytetów miast w zakresie polityki transportowej należała budowa i rozbudowa ścieżek rowerowych, ograniczanie ruchu samochodów w obszarach centralnych oraz modernizacja taboru środków komunikacji publicznej.

Aktywność miasta w zakresie gospodarki mieszkaniowej jest jednym z ustawowych zadań gminy. Przeprowadzone badania nie wykazały ponadstandardowej działalności w tym zakresie. Do najczęściej prowadzonych działań należały remonty istniejących zasobów mieszkaniowych oraz aktualizacja baz danych dotyczących nieruchomości miejskich.

Bezpieczeństwo publiczne jest jednym z aspektów wpływających na szeroko pojętą jakość życia. Jest ona jednym z komponentów miasta inteligentnego. Zdecydo-

wana większość badanych miast koncentrowała się na objęciu monitoringiem obszarów centralnych miast oraz terenów szkolnych. W celu podniesienia bezpieczeństwa na wybranych terenach miast władze lokalne finansowały dodatkowe zespoły policji patrolujące obszary dotknięte wyższym odsetkiem popełnianych przestępstw. Tabela 2 przedstawia obszary najczęściej monitorowane w miastach.

**Tabela 2. Sposoby monitorowania miasta**

<b>Sposoby monitorowania miasta</b>	<b>Liczba miast</b>	<b>(%)</b>
Videomonitoring centrum	34	81%
Videomonitoring szkół	33	79%
Dodatkowe patrole policyjne finansowane przez miasto	29	69%
Videomonitoring środków transportu	25	59%
Videomonitoring głównych placów i parków	21	50%
Videomonitoring całych miast	6	14%

Źródło: Opracowanie własne.

Podsumowując próbę identyfikacji działań władz lokalnych, które mogłyby zostać uznane za działania zgodne z koncepcją *smart city*, należy stwierdzić, że w wielu miastach objętych badaniem występuje bardzo wysoka i wysoka aktywność ogólnie we wszystkich badanych obszarach.

W tabeli 3 zaprezentowano miasta o najwyższej liczbie działań wpisujących się w koncepcję *smart city*.

Pomimo wielu inteligentnych działań podejmowanych przez miasta nie można zakwalifikować ich jako działań systematycznych i uporządkowanych. Analizując współczynniki korelacji pomiędzy aktywnościami w badanych obszarach funkcjonowania miast, należy stwierdzić, że o silnej korelacji działań można mówić jedynie w wypadku dwóch obszarów: transportu i gospodarki energetycznej.

**Tabela 3. Miasta o najwyższym stopniu aktywności w zakresie realizacji koncepcji smart city**

<b>Miasto</b>	<b>Punkty w rankingu</b>
Gdynia	128
Sopot	128
Gliwice	122
Białystok	113
Dąbrowa Górnicza	112
Gdańsk	111
Częstochowa	110
Warszawa	104
Łódź	103
Poznań	103
Żory	102
Kraków	99

Źródło: Opracowanie własne.

## Zakończenie

W systemie zarządzania miastem, jaki cechuje polską rzeczywistość, brakuje zintegrowanych działań na rzecz rozwijania zdolności do tworzenia nowych form i wartości materialnych oraz niematerialnych. Problem pojawienia się nowych czynników rozwoju miast, do których należą między innymi zaawansowane technologie, paradoksalnie wydaje się niedostrzegany przez władze lokalne, chociaż na poziomie centralnym zauważalne jest dążenie do cyfryzacji, technologizacji i automatyzacji we wszystkich wymiarach funkcjonowania miasta. Zapisy –zarówno w państwowych dokumentach strategicznych, jak i tych regionalnych oraz lokalnych – wyraźnie wskazują na konieczność podniesienia poziomu wykorzystywania zaawansowanych technologii komunikacyjno-informacyjnych w różnych obszarach życia państwa czy miasta. Nadanie miastu etykiety *smart* stało się modne na arenie politycznej, a koncepcja ta jest często zapisywana w dokumentach strategicznych mimo braku realnych działań stojących za takimi zapisami. Władze lokalne wydają się nieprzygotowane ani merytorycznie, ani finansowo na realizację tej koncepcji. Podejmowanie tej tematyki w dyskusjach dotyczących rozwoju miejskiego wydaje się lekarstwem na wszelkie problemy miejskie. Niemniej należy pamiętać, że „ubranie” miast w technologie jest kolejnym krokiem w ich rozwoju, w pierwszej kolejności niezbędne jest



podjęcie działań na rzecz podniesienia jakości życia w miastach, chociażby poprzez przeprowadzenie kompleksowych działań rewitalizacyjnych, uporządkowania przestrzeni miejskich, zlikwidowania chaosu urbanistyczno-architektonicznego, podjęcia rzeczywistej współpracy z użytkownikami miast.

## Bibliografia

**Belissent J. (2010)**, *Getting Clever About Smart Cities: New Opportunities Require New Business Models*, Forrester.

**Caragliu A., Del Bo Ch., Nijkamp P. (2008)**, *Smart cities in Europe*, „Journal of Urban Technology”, Vol. 18, No. 2.

**Ishida T., Isbister K. (red.) (2000)**, *Digital Cities: Technologies, Experiences and Future Perspectives*, Springer, Berlin.

**Hollands R. (2008)**, *Will the smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial?*, „City”, Vol. 12, No. 3.

**Komninou N. (2015)**, *The Age of Intelligent Cities. Smart Environments and Innovation-for-all-Strategies*, Routledge.

**Lombardi P., Giordano S., Farouh H., Yousef W. (2012)**, *Modelling the smart city performance*, „Innovation – The European Journal of Social Science Research”, Vol. 25, No. 2.

**Murray A., Mineevich M., Abdoullaev A. (2011)**, *Being smart about smart cities*, „Searcher”, Vol. 19, Issue 8, Special section.

**Stawasz D., Sikora-Fernandez D. (2016)**, *Koncepcja smart city na tle procesów i uwarunkowań rozwoju współczesnych miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź. Mapping Smart Cities in the EU (2014), European Parliament IP/A/ITRE/ST/2013-02.

**Marceau J. (2008)**, *Innovation in the city and innovative cities*, „Innovation: Management, Policy and Practice”, 10(2).

## Bibliografia elektroniczna

**Cohen B. (2015)**, *The Three Generations of Smart Cities. Inside the development of the technology driven city*, <http://www.fastcoexist.com/3047795/the-3-generations-of-smart-cities> (data dostępu 21.01.2016 r.).



**Marek Andrzejewski\***

Uniwersytet Łódzki

Wydział Zarządzania

## **Strategia wykorzystania okazji w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie „Strategii rozwoju ulicy Piotrkowskiej w Łodzi na lata 2009–2020”**

**Strategy of Use of Margins (Simple Rules) in Regional and Local Authorities on the Example of „The Development Strategy Piotrkowska Street in Łódź on the Years 2009–2020”**

**Abstract:** The specific conditions for the functioning of any organization in the modern world are variability, turbulence of its environment. Strategic public management is a new scientific discipline in management theory dealing primarily with long-term planning issues of regional and local authorities. The strategies for the development of these units are of fundamental importance for the harmonious functioning of regional and local authorities. Empirical studies of Polish small and medium enterprises have shown the widespread use of opportunity strategies (simple rules) in planning their development. Research has shown that every other Polish company is developing on the basis of opportunity rather than strategy. The Institute of Rural Development and Agriculture of the Polish Academy of Sciences conducted researches of rural gminas, stating that only a few of them have current development strategies. The main problem of the paper is the possibility of using opportunity strategies (simple rules) in regional and local authorities. The contents of the paper were analyzed case study of „Piotrkowska Street Development Strategy in Łódź for 2009-2020”, which demonstrated the use of opportunity strategy as an activity implementing the goals and objectives of the core strategy.

**Key words:** strategic management, strategy to seize the opportunity (simple rules)

\* marekand@uni.lodz.pl

## Wprowadzenie

Nowe koncepcje zarządzania publicznego wyznaczają administracji publicznej nowe cele. Nie może ona już skupiać się na rutynowo pojmowanym „administrowaniu” utożsamianym z bieżącym rozwiązywaniem problemów. Ma raczej podejmować czynności nakierowane na przyszłość. Wzorem powinien się stać wypracowany w sektorze prywatnym model zarządzania menedżerskiego. Inaczej rzecz ujmując, administracja samorządu lokalnego ma się koncentrować na efektywnym zarządzaniu, sprawnym, a nade wszystkim dążącym do budowania przewagi konkurencyjnej konkretnej jednostki samorządu lokalnego, co skutkować ma jej rozwojem i poprawą warunków życia mieszkańców. A takie efekty daje niewątpliwie zarządzanie strategiczne.

Funkcjonowanie w zmiennym, turbulentnym otoczeniu dotyczy również jednostek samorządu terytorialnego. Choć w literaturze wskazywano na liczne ograniczenia tego podejścia (w tym nierozwinięty warsztat badawczy w porównaniu z pozostałymi szkołami zarządzania strategicznego), to jednak koncepcja ta spotkała się ze znacznym zainteresowaniem teoretyków i praktyków. Podejście to pierwotnie odnosiło się do firm, obecnie zaczyna mieć również zastosowanie do organizacji publicznych.

Celem artykułu jest analiza możliwości wykorzystania strategii okazji przez jednostki samorządu terytorialnego. Wobec polskich badań empirycznych przeprowadzonych w firmach małych i mikro- wydaje się, że strategia ta ma szczególne zastosowanie do małych samorządów gminnych i jednostek budżetowych. W wypadku klasycznie tworzonych strategii strategia okazji może się stać koniecznym uzupełnieniem strategii głównej funkcjonującej w zmiennym, turbulentnym otoczeniu.

## Zarządzanie strategiczne

Strategia kojarzona była pierwotnie ze sztuką działań wojennych. Słowo wywodzi się z języka greckiego, oznacza „dowództwo”, „komendę główną”, „sztukę wojenną”, „przygotowanie wojny jako całości, a także jej głównych operacji i kampanii”. Słowo *strategos* powstało z dwóch innych: *stratos* i *agein*, gdzie *stratos* oznaczało armię rozłożoną obozem, zaś *agein* – przywództwo. Strateg to zatem osoba, która przewodzi armii i tworzy koncepcję walki. Grecy uważali, że strateg to człowiek, któremu oddaje się władzę i powierza losy obywateli. Ze względu na odpowiedzialność strategów wy-

bierano publicznie [Obłój 2007, s. 18] Istota strategii tkwi więc w racjonalnej selekcji priorytetów przyszłych działań w warunkach dynamicznie zmieniającego się otoczenia. Selekcja priorytetów polega na dokonywaniu wyboru; na wskazaniu, do których celów – możliwych (i nieoczywistych) – będzie się zmierzało przede wszystkim. Oznacza to także, że opracowując strategię, dokonuje się wyboru środków osiągnięcia celów [Noworól 2007, s. 143].

Zarządzanie strategiczne według R.W. Griffina jest procesem zarządzania strategią (czyli planowania, organizowania, kontrolowania, kierowania i koordynowania), który to umożliwia „doskonałe” dostosowanie się organizacji do otoczenia i tym samym osiągnięcie założonych celów strategicznych. Zdaniem Griffina to sposób podejścia do gospodarczych szans i wyzwań. To kompleksowy proces zarządzania nastawiony na formułowanie i wprowadzanie w życie skutecznych strategii [Griffin 2005, ss. 244–245]. Ze względu na znaczące różnice między rodzajami organizacji, a w szczególności między ich podsystemami celów i wartości, a także odmiennym charakterem interakcji, w jakie wchodzi ze swoim otoczeniem, uzasadnione jest wyodrębnianie strategicznego zarządzania publicznego [Kozuch 2004].

H. Gawroński wskazuje na odmienności zarządzania strategicznego w samorządach terytorialnych. Wynikają one z faktu, że [Gawroński 2010, s. 32]:

1. działania JST w sferze publicznej regulowane są prawem administracyjnym, a nie prawem własności,
2. źródło władzy kierowniczej w JST opiera się na zaufaniu publicznym (władze pochodzą z demokratycznych wyborów),
3. JST są instytucjami życia publicznego i z tego powodu nie można ich oceniać na podstawie wymiernych wielkości ekonomicznych,
4. koszty świadczonych usług publicznych podlegają jedynie częściowo, i to na ogół subiektywnemu, odniesieniu do ilości i jakości świadczonych usług,
5. miarą efektów zarządzania strategicznego w JST jest dobro wspólne różnych interesariuszy, które objawia się w czasie oddalonym od czasu nakładów i podejmowanych działań.

Każda organizacja musi być zdolna do wykorzystywania okazji, a do tego potrzebna jest redundancja zasobów (tworzenie ich nadmiaru). Takie stanowisko od kilku lat upowszechnia R. Krupski. Jego zdaniem strategia w języku okazji to „długofalowy plan organizacji zawierający między innymi ustalenia, jakiego rodzaju zdarzenia w otoczeniu i wewnątrz przedsiębiorstwa będą identyfikowane jako okazje, zamiary w zakresie kształtowania redundancji zasobów własnych i systemu dostępności do

zasobów obcych, które umożliwią wykorzystanie okazji oraz rozwiązania w zakresie „organizacji w ruchu”, tj. systemy procedur na różne okazje, generowanie pomysłów itp.” [Krupski 2009, s. 209].

Strategie organizacji działających w turbulentnym otoczeniu powinny być elastyczne. Elastyczność strategii osiąga się [<http://rafalkrupski.pl/strategia.html>]:

1. rezygnując z opisu przyszłości firmy w kategoriach produktowo-rynkowych na rzecz opisu strategii w kategoriach zasobów, te zaś warunkują skuteczne wykorzystywanie okazji,
2. przyjmując, że im dłuższy horyzont czasu, tym więcej w strategii zagadnień dotyczących pozyskiwania i wykorzystywania zasobów,
3. przyjmując, że treścią strategii powinien być plan tworzenia warunków do wykorzystywania okazji,
4. dopuszczając, że alternatywą dla tego ujęcia mogą być tzw. proste zasady działania organizacji,
5. przyjmując, że jedyną dopuszczalną postacią strategii w kategoriach produktowo-rynkowych jest jej dynamiczna postać w formie scenariuszy i przejść między nimi lub w formie opcji,
6. przez niezbilansowanie planu strategicznego, z założonymi przesadnie ambitnymi celami lub nadmiarami zasobów.

Generalnie podstawową kategorią elastycznej strategii są okazje, a przygotowanie się organizacji do ich identyfikacji i wykorzystywania może i powinno być przedmiotem planowania strategicznego (nie jest to więc kontynuacja poglądów Mintzberga i Quinna na temat strategii emergentnych).

## Strategia wykorzystania okazji

Strategię wykorzystania okazji określa się jako zdefiniowane pomysły dotyczące nowych wartości, okazje, które trzeba wykorzystać, oraz zdefiniowane redundancje zasobów i kompetencji, które trzeba stworzyć ze względu na okazje i zagrożenia [Stabryła 2010, s. 47]. Idea umiejętnego wykorzystania okazji pojawiających się w otoczeniu zawsze towarzyszyła zarządzaniu strategicznemu i nie jest ideą nową. Współcześnie w turbulentnym otoczeniu nabiera ona szerokiego wymiaru, zmuszając organizacje do elastyczności, monitorowania wyniku, szybkiej reakcji na zachodzące zmiany [Penc-Pietrzak 2010, s. 72]. Okazje są to sytuacje, w których podjęcie przez kierownika

określonej decyzji związane jest w perspektywie czasu z wysokim prawdopodobieństwem odniesienia znacznych korzyści dla organizacji lub jej podsystemu. Innymi słowy, okazje można nazwać szansami. Okazje, jak wskazuje praktyka funkcjonowania przedsiębiorstw, na ogół dotyczą nowych idei, rozwiązań, kierunków działania. Wynikają one przeważnie ze zmian dokonujących się w otoczeniu celowym danej organizacji i stanowią podstawę do wprowadzania innowacji lub ulepszeń w organizacji. Inspirację stanowią na ogół posiadana wiedza i umiejętności obserwacji otoczenia. Cechą odróżniającą okazje od problemu czy sytuacji kryzysowej jest to, że okazje koncentrują się na pomysłach, rozwiązaniach, ideach, które mogą być wdrożone w przyszłości, a nie na problemach, które muszą zostać rozwiązane w działalności bieżącej (operacyjnej) [Szczepańska-Woszczyna 2009, s. 22].

Okazje pojawiają się niespodziewanie, ale długookresowe nastawienie się na ich wyszukiwanie i wykorzystywanie nie oznacza, że organizacja funkcjonuje od przypadku do przypadku czy też sezonowo. Jeżeli organizacja wybiera strategię zorientowaną na okazje, to staje się ona długofalowym planem działania z zastrzeżeniem, że wykorzystanie okazji jest pierwszorzędą kategorią strategiczną [Krupski 2009, s. 209].

Zdecydowana większość ekspertów wskazała na zasobowe podejście do strategii i konieczność wykorzystywania okazji, które pojawiają się w ich otoczeniu [Zakrzewska-Bielawska 2011, s. 109].

Z drugiej strony oceniano, w jakiej skali okazja decyduje o kierunkach rozwoju firm. Zbadano 155 firm średnich, małych i mikro-. W 83 firmach (54%) stwierdzono, że o ich rozwoju zadecydował przypadek o charakterze okazji [Krupski 2011, s. 17]. Wyniki innych badań jakościowych, przeprowadzone w latach 2008–2009 w wybranych małych i średnich firmach regionu świętokrzyskiego, wykazały orientację znacznej liczby badanych firm na okazje [Nogalski 2009, 2009 a].

Inny zespół badawczy pracujący pod kierunkiem profesora K. Krzakiewicza uzyskał podobne rezultaty. Z jego badań wynika, że co druga firma w Polsce rozwija się nie dzięki strategii, lecz dzięki okazjom [Krzakiewicz 2006, s. 20]. J.C. Collins i J.I. Porras udowodnili nawet, że część największych korporacji amerykańskich opiera swoje strategie rozwoju na okazjach [Collins, Porras 2003].

W wyniku badań empirycznych wyodrębniono dziesięć rodzajów okazji [Krupski 2005]:

1. wyjątkowo tani, niezaplanowany zakup środka produkcji, placu, lokalu itp.,
2. niespodziewane oferty współpracy ze strony dużej, znanej firmy,



3. wykorzystanie różnych środków pomocowych funduszy UE,
4. nowe, sprzyjające rozwiązania systemowe,
5. wykup upadającego lokalnego konkurenta,
6. wycofanie się z rynku lokalnego konkurenta i przejęcie jego klientów,
7. pozyskanie nowego inwestora, połączenie firm,
8. usuwanie awarii,
9. niespodziewane wygranie przetargu,
10. nieprzewidziany wzrost zapotrzebowania ze strony otoczenia dalszego.

O rozwoju w co drugiej małej lub średniej firmie decyduje przypadek. Firmy wykorzystują nadarzające się okazje, by powiększyć sprzedaż w ramach dotychczasowej działalności oraz wejść na nowe rynki. Podejmują również ryzyko wprowadzania nowych rozwiązań, czasami niemających żadnego związku z dotychczasową działalnością. Większość okazji związana jest z nieplanowanym zakupem środków produkcji, placów, lokali, budynków po atrakcyjnej cenie. Ponad połowa stwierdzonych przypadków prowadzi do uruchomienia nowej działalności bez jakiegokolwiek związku z dotychczasowym profilem firmy. Z pozostałymi rodzajami okazji wiąże się wzrost sprzedaży w ramach dotychczasowej działalności na tych samych lub nowych rynkach albo wprowadzenie pokrewnych domen.

W literaturze wskazuje się, że postępowanie mające na celu wykorzystanie okazji obejmować powinno [Skat-Rordam 2001, ss. 127–128]:

1. stawianie wyzwań istniejącej logice prowadzenia biznesu, uczulanie organizacji na nowe okazje,
2. inspirowanie do poszukiwania okazji za pomocą zewnętrznych katalizatorów (np. niezadowolonych klientów),
3. tworzenie nowych wizji dotyczących specyficznych okazji prowadzenia biznesu,
4. uściślanie i wybieranie najlepszych okazji,
5. sprawdzanie i ocenianie najlepszych okazji poprzez ich praktyczne wykorzystanie,
6. porzucanie nieatrakcyjnych okazji i wspieranie tych atrakcyjnych.

Tego typu działania stanowią elementy strategii wykorzystywania okazji nazywanej także strategią prostych zasad (*simple rules strategy*). Bazuje ona na założeniu, że „kiedyś, gdy otoczenie biznesu było proste, firmy mogły sobie pozwolić na skomplikowane strategie. Ale teraz, gdy sam biznes jest tak bardzo skomplikowany, przydatne jest uproszczenie strategii” [Eisenhardt, Sull 2001, s. 107]. Szybkiemu wykorzysta-

waniu ulotnych okazji sprzyja także zdaniem K.M. Eisenhardt i D.N. Sull [Eisenhardt, Sull 2001, ss. 107–116] strategia w postaci prostych reguł powstałych wskutek zoperacjonalizowania procesu budowania i realizacji strategii oraz, jak dodaje K. Obłój, dominującej logiki kadry kierowniczej [Obłój 2002, ss. 61–74]. Dzięki wdrożeniu strategii jako zbioru prostych reguł firma ma wytyczoną drogę rozwoju, ale też bardzo dużą elastyczność działania. Oczywiście pod warunkiem, że te reguły wywodzą się z najlepszych praktyk zarządzania. Formułują oni następującą listę celów i odpowiadających im zasad [Eisenhardt, Sull 2001]:

1. zasady typu „jak” – pozwalają określić główne właściwości funkcjonowania procesów wewnątrz organizacji i wskazać, dlaczego procesy te dają przewagę nad konkurencją,
2. zasady definiujące granice – pozwalają skupić uwagę na najważniejszych okazjach możliwych do wykorzystania przy rozwoju organizacji,
3. zasady dotyczące priorytetów – pozwalają uszeregować zaakceptowane zadania w odpowiednim porządku,
4. zasady dotyczące czasu – pozwalają na synchronizację działań związanych z wykorzystaniem pojawiających się szans w zakresie rozwoju organizacji, a tym samym na dostosowanie się do szybko zmieniającego się otoczenia i innych części organizacji,
5. zasady wyjścia – stanowią filtr do odrzucania określonych przedsięwzięć.

W strategii okazji kluczową rolę odgrywa misja organizacji, która jest głównym wyznacznikiem rodzaju poszukiwanych do realizacji okazji. Wykorzystane zostają tylko te okazje, które przejdą pozytywnie proces filtracji. Podjęcie decyzji o wykorzystaniu okazji jest zawsze związane z niepewnością i ryzykiem gospodarczym, co oznacza, że absorpcja okazji może się zakończyć zarówno sukcesem, jak i porażką. Zmniejszenie zagrożenia wykorzystania nowej okazji wymaga określenia kryteriów przepustowości filtra okazji. Tymi kryteriami są [Stabryła 2010, s. 48 i nast.]:

- legalność (legalne/nielegalne),
- etyczność (etyczne/nieetyczne),
- preferencje źródeł finansowania (kapitał własny/obcy),
- obszar pochodzenia okazji (wewnętrzny/zewnętrzny),
- liczba podmiotów zaangażowanych w kapitalizację okazji.

## **Strategia wykorzystania okazji w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie Strategii rozwoju ulicy Piotrkowskiej w Łodzi na lata 2009–2020**

Do podstawowych instrumentów strategicznego zarządzania publicznego zalicza się: strategie rozwoju, wieloletnie plany inwestycyjne i finansowe oraz studia i plany zagospodarowania przestrzennego. Nie jest to oczywiście lista zamknięta. W wypadku gmin charakterystyczne są także plany takie jak: program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, program przeciwdziałania narkomanii, program rewitalizacji (zwykle fragmentu miasta), plan rolny, program rozwoju oświaty, program lokalnej polityki gospodarczej, projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, plany rozwoju poszczególnych wsi i inne [Sztando 2008, ss. 193–194].

Powyższe listy nie uzupełniają całego zbioru procesów planistycznych realizowanych przez polskie samorządy. W praktyce jest ich bowiem znacznie więcej, ponieważ sporządzenie i aplikacja danego planu w danym samorządzie może być nie tylko wynikiem dyspozycji ustawowych, lecz także działaniem fakultatywnym wynikającym z jego uwarunkowań, potrzeb, zamiarów. Celem owych list jest jedynie uświadomienie, jak szerokiego zakresu działalności samorządowej one dotyczą, a co za tym idzie, jak brzemienne w społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutkach jest ich szeroko rozumiana jakość oraz skuteczność i efektywność wdrażania.

Wśród wielu gmin wiejskich badanych przez Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN tylko niektóre mają aktualne strategie gminne [Kłodziński 2009]. Niektóre z tych strategii nie były aktualizowane od wielu lat. Są i takie gminy, które dokument pt. „Strategia rozwoju gminy” utożsamiają z planami rozwoju przestrzennego lub planami inwestycyjnymi. Tymczasem pod pojęciem strategii rozwoju gminy należy rozumieć perspektywiczny plan, który określa strategiczne cele rozwoju, wytycza kierunki działania w postaci celów i zadań operacyjnych oraz wskazuje środki finansowe i ich źródła niezbędne do realizacji przyjętych celów i zadań. Innymi słowy strategia zawiera zasady i sposoby zarządzania rozwojem gminy w dłuższym okresie (10–15 lat), określając działania, jakie należy podjąć, aby gmina mogła funkcjonować i się rozwijać. Posiadanie dokumentu pt. „Strategia rozwoju gmin” nie wynika z obowiązku ustawowego. Mimo że jest ona bardzo przydatna w procesie zarządzania gminą i aktywizacji lokalnej ludności podczas jej tworzenia, to wiele władz lokalnych nie czuje potrzeby jej budowania. Być może bierze się to z faktu, że planowanie z okresu poprzedzają-

cego transformację ustrojową w Polsce kojarzy się nieodparcie z pewnego rodzaju fikcją, biurokracją i nieracjonalnością. Tak pojmowane planowanie kładzie się cieniem na bieżące potrzeby w tym zakresie. Tymczasem członkostwo w Unii Europejskiej zobowiązuje do oparcia gospodarki zarówno państwa, jak i regionów oraz gmin na wieloletnich planach rozwojowych.

Budowa strategii rozwoju jest procesem ciągłym i wymagającym stałego doskonalenia. W planie rozwoju gminy nigdy właściwie nie można postawić kropki nad i. Jedne elementy będą z niej ubywać, inne przybywać. Strategii nie można traktować jako dokumentu, który ma obowiązywać w niezmienionym kształcie. Można zatem przyjąć, mimo braku badań empirycznych w tym zakresie, że większość gmin i mniejszych miast wykorzystuje strategię okazji (prostych reguł).

Strategia rozwoju ulicy Piotrkowskiej w Łodzi została przyjęta przez Radę Miejską w maju 2009 r. uchwałą LVII/1074/09. Natomiast uchwałą nr LX/1142/09 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 24 czerwca 2009 r. zmieniono uchwałę w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju ulicy Piotrkowskiej w Łodzi na lata 2009–2020”. Treść strategii zawierała 20 celów szczegółowych, obejmujących 67 zadań do realizacji. W strategii przyjęto trzy filary: przestrzenny, społeczny i gospodarczy. Strategia dla ulicy Piotrkowskiej powstała w 2008 r. w wyniku pracy Sztabu Ulicy Piotrkowskiej – grupy złożonej z przedstawicieli miasta, organizacji pozarządowych, służb porządkowych i specjalistów z łódzkich uczelni, zajmujących się urbanistyką. Zakładała szereg działań, które – przeprowadzone dokładnie i po kolei – miały być receptą na fatalną kondycję Piotrkowskiej, która w ciągu kilku lat z tętniącego życiem deptaka zmieniała się w podupadającą ulicę.

„Strategia rozwoju ulicy Piotrkowskiej na lata 2009–2020” określa główne cele rozwoju w sferze przestrzennej, gospodarczej i społecznej. Wskazuje konkretne działania, zadania, które należy wykonać, aby Piotrkowska była „wizytówką Łodzi metropolitalnej, ulicą europejską o ważnych funkcjach gospodarczych, kulturalnych, turystycznych i rozrywkowych, miejscem przyjaznym dla mieszkańców i gości”. Dokument wskazuje konkretne podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań i horyzont czasowy wykonania. Strategia jest pierwszym w Polsce tego typu dokumentem o charakterze strategicznym dotyczącym zarządzania centrum miasta (Town Centre Management). Strategia rozwoju wyznaczonego obszaru (ciąg ul. Piotrkowskiej z kwartałami przyległymi oraz parkiem Staromiejskim) ma również charakter marketingowy, bo traktuje ulicę Piotrkowską jako produkt i mocno akcentuje działania promocyjne centrum miasta Łodzi. Według danych magistratu z 67 zadań tylko

18 zostało do tej pory zrealizowanych w całości, 41 jest w trakcie realizacji lub zostało zrealizowanych częściowo, a 8 nie zrealizowano wcale [www.dzienniklodzki.pl/art-  
kul/1039083,].

Po siedmiu latach od wejścia w życie Rada Miejska w czerwcu 2016 uchyliła Strategie, uznając, że została ona zrealizowana. Rozwój Piotrkowskiej ma być prezentowany w innych dokumentach. Teraz Piotrkowska jest uznana za park kulturowy, a większość celów strategii została zrealizowana. Rada Miejska w Łodzi uchyliła „Strategię rozwoju ulicy Piotrkowskiej na lata 2009–2020”, ponieważ zrealizowano niemal wszystkie z 67 zadań dotyczących najbardziej reprezentacyjnej ulicy miasta. Wśród zadań, których nie udało się zrealizować, jest budowa platformy widokowej (powodem był brak środków oraz brak aprobaty w budżecie obywatelskim) oraz uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla Piotrkowskiej i okolic. Dalszy sposób zagospodarowania Piotrkowskiej zostanie określony w uchwale o parku kulturowym. Zarządzaniem ulicą, podtrzymywaniem jej atrakcyjności poprzez wydarzenia kulturalne i imprezy nadal będzie się zajmował menedżer Piotrkowskiej.

Analiza realizacji Strategii ma na celu wskazanie empirycznych przykładów wykorzystania strategii okazji, a nie jej ocenę. Dlatego przedstawione zostaną działania i programy, które powstały w wyniku wykorzystania okazji w realizacji Strategii, a mianowicie:<sup>1</sup>

- dzięki programowi Mia100 kamienice kamienice ulicy Piotrkowskiej objęto rewitalizacją;
- program Lokale dla kreatywnych pozwolił młodym ludziom z pomysłem wynająć taniej wymagające remontu lokale, dzięki czemu powstała np. wyróżniająca się na mapie Łodzi klubokawiarnia Niebostan;
- woonerfy, czyli połączeniach ulicy i podwórka, utworzono przy ul. 6 sierpnia zwiększając niewątpliwie atrakcyjność okolicy. W podobny sposób przebudowano ul. Moniuszki;
- ogromny sukces odniosły Light Move Festival oraz świąteczne jarmarki, które odbywały się przez dwa lata, przyciągając na Piotrkowską rzesze klientów;
- zamiast centrum handlowo-usługowego w dawnym China Town powstała świetna OFF Piotrkowska;
- ul. Piotrkowska stała się parkiem kulturowym.

---

<sup>1</sup> Większość informacji nt. strategii uzyskał autor w wyniku wywiadów swobodnych z pracownikami Urzędu Miasta Łodzi.

Od czasu realizacji strategii zmieniło się myślenie „miasta” o Piotrkowskiej. Zamiast na samym deptaku działania mają się teraz koncentrować w całym Śródmieściu. Strategia Przestrzennego Rozwoju Łodzi 2020+ dzieli Łódź na strefę wielkomiejską, której osią jest Piotrkowska, obszar współczesnego rozwoju strefy wielkomiejskiej oraz pozostałe tereny.

Głównymi więc wadami tradycyjnego modelu zarządzania miastami są: realizacja przez urzędy jedynie zadań wymienionych na liście obowiązków ustawowych, brak inicjatyw współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym oraz brak koordynacji działań realizowanych przez oba sektory. Ta sytuacja skłania do konkluzji, że system zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego sprowadza się do systemu administrowania. Ponadto współpraca urzędu i podmiotów oraz jednostek ze sfery społeczno-gospodarczej jest realizowana i koordynowana, jednak przebiega ona głównie na podstawie procedur regulowanych kodeksem postępowania administracyjnego i wewnętrznymi zarządzeniami prezydenta. Nie wybiega ona zakresem poza zadania narzucone ustawowo. Brak uregulowań prawnych oraz niekorzystna interpretacja przepisów prawa powodują, że urzędy boją się rozwiązań innowacyjnych oraz tych, które nie są zapisane w ustawach jako „dozwolone”.

Analiza przypadku „Strategii rozwoju ulicy Piotrkowskiej na lata 2009–2020” pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

1. Strategia rozwoju ulicy Piotrkowskiej została opracowana zgodnie z metodologią określoną w literaturze dotyczącej zarządzania strategicznego;
2. Większość zadań zrealizowanych poza dokumentem strategii powstała w wyniku wykorzystania okazji;
3. Przypadek „Strategii ulicy Piotrkowskiej” wykazał zastosowanie strategii okazji jako konieczne uzupełnienie działań realizujących długofalową strategię główną;
4. Działania w zakresie strategii okazji wykonywane były intuicyjnie, założenia strategii okazji nie były znane realizatorom strategii;
5. Realizacja „Strategii ulicy Piotrkowskiej” wykazała, że przyszedł czas, aby odstąpić od strategii dla jednej ulicy (centrum miasta) i koncentrować się na całym mieście jako jednym organizmie.

## Podsumowanie

Podstawowym wyzwaniem XXI w. dla większości organizacji jest ich funkcjonowanie w zmiennych, turbulentnych warunkach. Taka sytuacja powoduje konieczność poszukiwania przez naukę i praktykę sposobów działania organizacji, które umożliwią sprawne ich funkcjonowanie w tych trudnych warunkach. Dotyczy to także jednostek samorządu terytorialnego. Analiza literatury fachowej oraz nieliczne polskie badania empiryczne wskazują na powszechność wykorzystania strategii okazji (prostych reguł). Praktyka funkcjonowania polskich gmin wskazuje na regres i nieprzydatność strategii rozwoju gmin w zarządzaniu publicznym. Wydaje się, że w tych okolicznościach konieczne jest podjęcie rozległych badań empirycznych jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie planowania ich rozwoju i wykorzystania strategii okazji. Strategiczna orientacja dla większości jednostek samorządu terytorialnego na okazje wydaje się skuteczną i efektywną drogą rozwoju w warunkach turbulentności i nieprzewidywalności zmian

## Bibliografia

**Collins J.C., Porras J.I. (2003)**, *Wizjonerskie organizacje. Praktyki zarządzania najlepszych firm*, Jacek Santorski Wydawnictwa Biznesowe, Warszawa.

**Eisenhardt K.M., Sull D.M (2001)**, *Strategy as Simple Rules*, „Harvard Business Review”, nr 79 (1).

**Gawroński H. (2010)**, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.

**Griffin R.W. (2005)**, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.

**Kłodziński M. (2009)**, *Znaczenie i potrzeba tworzenia strategii rozwoju gminy*, wwzaw.pl/fulltxt.php?ICID=1155270.

**Koźuch B. (2004)**, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa.

**Krupski R. (red) (2005)**, *Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu*, PWE, Warszawa.

**Krupski R. (2009)**, *Strategie elastyczne*, [w:] R. Krupski, J. Niemczyk, E. Stańczyk-Hugiet, *Koncepcje strategii organizacji*, PWE, Warszawa.

**Krupski R. (red) (2008)**, *Elastyczność organizacji*, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław.

**Krupski R. (red) (2007)**, *Zarządzanie strategiczne, Koncepcje-metody*, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław.

**Krupski R. (2011)**, *Rozwój małych i średnich firm w świetle badań empirycznych. Kontekst strategiczny*, [w:] S. Lachiewicz, M. Matejun (red.), *Zarządzanie rozwojem małych i średnich firm*, Wolters Kluwer business, Warszawa.

**Krzakiewicz K., Cyfert K., Kraśnik S. (2006)**, *Zmiany w systemach planowania i organizowania polskich przedsiębiorstw*, „Przegląd Organizacji” nr 2.

**Noworól A. (2007)**, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

**Nogalski B., Szpitter A., Wójcik-Karpacz A., Karpacz J. (2009)**, *Problemy zarządzania strategicznego małymi i średnimi przedsiębiorstwami. Orientacja na okazje*, [w:] Za-



rzządzanie strategiczne. Problemy, kierunki badań, red. R. Krupski, Wydawnictwo Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych.

**Nogalski B., Szpitter A., Wójcik-Karpacz A., Karpacz J. (2009 a)**, *Wiedza jako kluczowa determinanta strategicznej orientacji przedsiębiorstwa na okazje – studium przypadku*, [w:] J. Skalik-red., *Zmiana warunkiem sukcesu. Rozwój i zmiany w małych i średnich przedsiębiorstwach*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

**Obłój K. (2007)**, *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa.

**Obłój K. (2002)**, *Dominująca logika działania jako strategia firmy: studium polskich przedsiębiorców*, „Organizacja i Kierowanie”, nr 4 (110).

**Penc-Pietrzak I. (2010)**, *Planowanie strategiczne w nowoczesnej firmie*, Wolters Kluwer, Warszawa.

**Skat-Rordam P. (2001)**, *Zmiany decyzji strategicznych. Wykorzystanie okazji rynkowych do rozwoju przedsiębiorstwa* PWN, Warszawa.

**Sobczak A.**, *Proste reguły jako forma wyrażania strategii biznesowej*, <<http://architekturnakorporacyjna.pl/proste-reguly-jako-forma-wyrazania-strategii-biznesowej/5055/>>.

**Stabryła A. (red.) (2010)**, *Koncepcje zarządzania współczesnym przedsiębiorstwem*, Mfiles.pl, Kraków.

**Stabryła A., Wozniak K. (2012)**, *Determinanty rozwoju potencjału organizacji*, Mfiles.pl, Kraków.

**Sztando A. (2008)**, *Typowe problemy planowania strategicznego w polskich samorządach* [w:], M. Dylewski (red.), *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego – rozwój, innowacyjność, infrastruktura*, Seria ekonomiczne problemy usług, „Zeszyt Naukowy” Nr 501, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.

**Szczepańska-Woszczyna K. (2009)**, *Metody i techniki TQM*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.

<[www.dzienniklodzki.pl/arttykul/1039083,strategia-rozwoju-ulicy-piotrkowskiej-co-dalej-z-pietryna,id,t.html](http://www.dzienniklodzki.pl/arttykul/1039083,strategia-rozwoju-ulicy-piotrkowskiej-co-dalej-z-pietryna,id,t.html)>.

**Zakrzewska-Bielawska A. (2011)**, *Relacje między strategią a strukturą organizacyjną w przedsiębiorstwach sektora wysokich technologii*, „Zeszyty Naukowe”, Nr 1095, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź.

**Arkadiusz Malkowski\***

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

## **Strategia jako narzędzie zarządzania obszarem przygranicznym na przykładzie wybranych gmin pogranicza zachodniego**

### **Strategy as a Tool for Managing the Border Area on the Example of Selected Western Borderland Municipalities**

**Abstract:** Peripheral regions, and especially border regions, play an increasingly important role in the development of individual countries. For decades, they were considered as areas which inevitably had to be marginalized. Very often they were deliberately not developed due to their location far from decision-making centers, thin population, and the restrictive character of the border. In the uniting Europe, where inner borders ceased to be divisive, the border regions deserve a special interest and support. One of the most interesting border regions in Europe is the Polish-German borderland.

**Key words:** local development, Lubuskie Province, Polish-German borderland, strategic management

## **Wstęp**

Rozwój jednostek samorządu terytorialnego to długookresowy proces zmian mających istotne znaczenie dla uzyskania sytuacji, w której potrzeby i preferencje mieszkańców, zestawione z szansami i możliwościami stojącymi przed jednostką terytorialną przełożą się na jej faktyczny rozwój.

Zagospodarowanie przestrzeni jest jedną z najważniejszych powinności samorządów nie tylko wobec obecnych, ale także wobec przyszłych mieszkańców. Składowymi działań zmierzających do zagospodarowania mikroregionu są między innymi:

\*arkadiusz.malkowski@zut.edu.pl

dbałość o środowisko naturalne, kreowanie konkurencyjności, rozwój zasobów społecznych i kulturowych, a nade wszystko budowanie przestrzeni przyjaznej dla mieszkańców.

Rozwój lokalny możliwy jest jedynie wtedy, gdy ukształtowana zostanie wspólnota mieszkańców, którzy w różnych wymiarach identyfikują się zarówno z miejscem, w którym mieszkają, jak i władzą, która ten rozwój ma kreować.

Celem niniejszego artykułu jest analiza wybranych aspektów zarządzania w wymiarze lokalnym jako ważnego czynnika kształtującego rozwój obszarów przygranicznych.

Artykuł prezentuje wybrane wyniki badań prowadzonych na zachodnim pograniczu Polski. Badaniami objęto 8 gmin województwa lubuskiego, dla których granica zachodnia jest jednocześnie granicą państwa. W opracowaniu korzystano z metody *desk research*. Wykorzystano przede wszystkim dokumenty o charakterze strategicznym opracowane przez badane samorządy oraz wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród mieszkańców badanych gmin. Badania przeprowadzono w latach 2014–2015. W sumie uzyskano 784 wypełnionych kwestionariuszy ankiety. W prezentowanym artykule przedstawiono wybrane wyniki badań<sup>1</sup>.

## Obszary pograniczne jako terytoria peryferyjne

Cechy społeczno-gospodarcze regionu przygranicznego uwypuklają potrzebę wdrażania przemysłowych i realnych planów strategicznych odnoszących się do zaspokajania artykułowanych potrzeb mieszkańców, preferencji a zarazem możliwości w wykorzystaniu lokalnych zasobów.

Obszary przygraniczne – często nie bez racji określane jako peryferyjne – są szczególnie ciekawym obszarem badawczym. W szczególności dotyczy to granicy zachodniej Polski. Przez dziesięciolecia taktowana była ona jako szczelna zaporę chroniąca Polaków przed wpływami z tzw. Zachodu.

Spółeczności, które zamieszkiwały obszar przygraniczny, stanowiły niezwykle barwną mozaikę, na którą składali się zdemobilizowani żołnierze LWP, przesiedleńcy ze wschodnich rubieży Drugiej Rzeczypospolitej, wysiedleńcy z akcji „Wisła” i nieliczni mieszkańcy, którzy przetrwali prześladowania mniejszości Polskiej w Niemczech i wypędzenia.

---

<sup>1</sup> Przeprowadzone badania są częścią realizowanego przez autora szerszego projektu badawczego dotyczącego rozwoju obszaru pogranicza polsko-niemieckiego.

Po drugiej stronie granicy znaleźli się wypędzeni z wschodnich rubieży Trzeciej Rzeszy mieszkańcy Pomorza, ziemi lubuskiej i Śląska. Na podstawie danych statystycznych pochodzących z 1989 r., opracowanych przez historyków wschodniemieckich [Trosiak 1999, s. 81], określono liczbę przesiedleńców znajdujących się na terenie radzieckiej strefy okupacyjnej na 4,4 mln, co stanowiło 24,3% ogółu mieszkańców i 41% ogółu przesiedlonych, którzy znaleźli się na terenie Niemiec. Dane te są niezwykle interesujące, gdyż wskazują, że w landach bezpośrednio sąsiadujących z Polską znalazło schronienie blisko 60% wszystkich przesiedleńców. R. Henning wskazywał, że specyfiką polsko-niemieckiego sąsiedztwa było to, że po jednej stronie Odry i Nysy mieszkali wypędzeni i uciekinierzy z Pomorza, Prus Wschodnich, a po drugiej stronie uciekinierzy i przesiedleńcy z centralnej i wschodnich kresów Polski [Henning 1999, s. 12].

Budowanie wspólnoty terytorialnej przez tę społeczność utrudnione było dodatkowo obawami o tymczasowość rozwiązań granicznych. O bardzo silnych emocjach związanych z uznaniem granic najlepiej mówi Markiewicz [Markiewicz 1966, ss. 25–39], który 20 lat po wojnie, w roku 1966 pisał: „Ziemie zachodnie stały się dla narodu polskiego niemal takim samym symbolem jedności jak stolica kraju, hymn narodowy [...]. Stosunek do granicy na Odrze i Nysie stanowi dla statystycznego Polaka kryterium, według którego przywykł on rozróżniać przyjaciół od wrogów”. Nawet w 2003 r., w przededniu wejścia Polski w strukturę Unii Europejskiej, obawa przed powrotem dawnych właścicieli na ziemie, które zmuszeni byli opuścić w wyniku wojny, była na ziemiach zachodnich nadal żywa<sup>2</sup>.

Brak poczucia bezpieczeństwa i nieufność wobec sąsiadów powodował, że granicy zachodniej przypisywano głównie funkcje izolacyjne [Malkowska 2016, ss. 9–20]. Rygorystyczne przepisy graniczne, pilnie strzeżona granica, ograniczenia w przebywaniu w strefie przygranicznej stały się rzeczywistością na pograniczu polsko-niemieckim. Jednocześnie oddalenie od centrów decyzyjnych i częste poczucie tymczasowości przebiegu granic wpływało na peryferyzację tych obszarów.

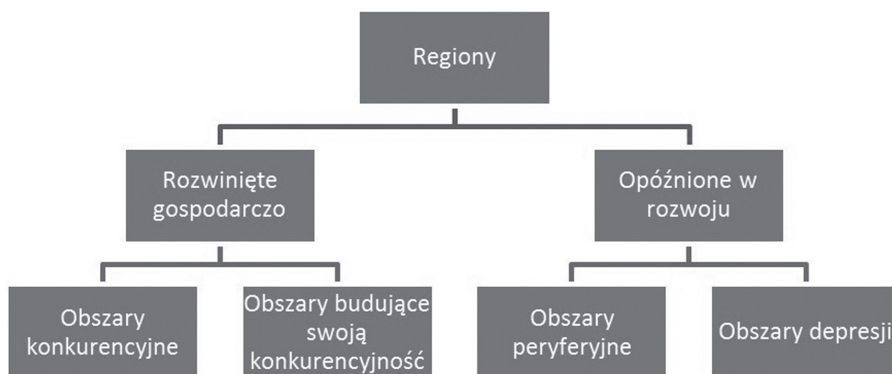
W ostatnich latach, m.in. w związku z kryzysem migracyjnym, szczególnego znaczenia nabiera dyskusja o funkcjonowaniu granic europejskich zarówno w ujęciu zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Mimo wielu doświadczeń we współpracy transgranicznej, realizacji setek projektów w obszarach przygranicznych, nadal ich poziom

---

<sup>2</sup> Najlepszym tego przykładem są kontrowersje nad pomysłem utworzenia muzeum poświęconego wysiedlonym. Propozycje niemieckie dotyczące jego lokalizacji, a także ukazanie jedynie losów Niemców spotkało się z protestami strony polskiej i czeskiej.

rozwoju społeczno-gospodarczego jest niższy niż obszarów centralnych [Grosse 2007, ss. 27–49]. Dlatego też są one określane w literaturze przedmiotu jako obszary peryferyjne, schyłkowe lub opóźnione w rozwoju.

Rysunek 1. Typy regionów



Źródło: Opracowanie własne.

Problem peryferyjności wynika z faktu, że cechą każdego systemu ekonomicznego jest występowanie większych lub mniejszych nierówności regionalnych [Olechnicka 2004, s. 54]. W naukach społecznych istnieje kilka definicji obszarów peryferyjnych. Peryferia są określane jako obszary oddalone od centrów gospodarczych i trudno dostępne pod względem komunikacyjnym [Goodball 2007, s. 27].

Inne definicje wskazują na wyraźnie niższy poziom ich rozwoju społeczno-gospodarczego, określanego przez wiele wybranych wskaźników. Dotychczasowe badania udowadniają także, że peryferyjność wielu regionów jest problemem niezwykle istotnym z punktu widzenia integracji europejskiej.

## Rozwój obszarów peryferyjnych

W dyskursie ekonomicznym nie udało się przyjąć klasyfikacji czynników rozwoju, która miałaby charakter uniwersalny. Samo pojęcie rozwoju jest definiowane w sposób niejednoznaczny. Według Kornelika rozwój regionalny jest procesem głównie o charakterze ekonomicznym, w czasie którego następuje transformacja regionalnych czynników produkcji w dobra i usługi [Kornelik 2004, s. 108]. Tak rozumiany rozwój

regionalny jest tożsamy z rozwojem społeczno-gospodarczym obszaru, którego następstwem jest zmiana potencjału regionu w wielu wymiarach, w tym przede wszystkim w wymiarze gospodarczym, społecznym, kulturowym. Kluczowym elementem tych zmian jest także kształtowanie się interakcji między gospodarką, polityką a sferą społeczną i kulturową [Malkowski 2011, ss. 364–372].

Zdaniem Kudłacza rozwój regionu utożsamiany być powinien także z trwałym wzrostem poziomu życia mieszkańców [Kudłacz 1999, s. 15]. Skoro działania prorozwojowe podejmowane są przez społeczności lokalne, to ich naturalnym celem jest podnoszenie poziomu życia mieszkańców [Nowaczyk 2015, ss. 57–72].

Poszczególne regiony przygraniczne różnią się szybkością i intensywnością zachodzących w nich zmian. W różny sposób wykorzystują szanse generowane przez czynniki zewnętrzne i wewnętrzne. Istotnie różnią się pod względem potencjału endogennego, co utrudnia porównywanie ich między sobą [Malkowski, Malkowska 2011, ss. 55–63].

Wśród czynników, które najczęściej opisywane są w literaturze ekonomicznej jako istotne dla rozwoju regionu, wymienia się [Brol 2006, s. 17]:

- elastyczność struktur gospodarki regionu,
- aktywność władz samorządowych,
- otwartość prowadzonej polityki regionalnej w ujęciu regionalnym i ponadregionalnym,
- kompetencje, kwalifikacje władz lokalnych i regionalnych,
- aktywność społeczną, infrastrukturę i zasoby intelektualne.

W ujęciu klasycznym spośród czynników rozwoju regionalnego podkreśla się także te determinanty rozwoju, które ściśle związane są z: przestrzennym, ekonomicznym, społecznym, technicznym, technologicznym, ekologicznym i politycznym wymiarem rozwoju regionalnego.

Współcześnie coraz częściej podkreśla się znaczenie wiedzy i innowacji jako kluczowych czynników sukcesu regionów [Mazur 2009].

Teoretycy od lat poszukują odpowiedzi na nasuwające się pytanie: „Co powoduje rozwój regionu?”.

Począwszy od merkantylistów wskazujących rolę handlu, przez fizjokratów postulujących optymalizację wykorzystania zasobów ziemi, aż po prace M. Friedmana dotyczące dochodu permanentnego, starano się określić działania, które powinny zostać podjęte, aby rozwój wspierać.

Zdaniem Christallera – ojca teorii ośrodków centralnych [Filipiak, Ruszała 2009, s. 12] – to ośrodki centralne, a nie peryferyjne mają większą szansę na rozwój. Central-

ne położenie i hierarchia przypisana danemu ośrodkowi określają jego pozycję w danej strukturze i przyporządkowują mu rynek, a co za tym idzie – czynniki produkcji. Obszary peryferyjne pogłębiają swoją peryferyjność.

Istotna z punktu widzenia obszarów przygranicznych wydaje się także teoria bazy ekonomicznej, stworzona przez W. Sombarta i przez wielu uważana za jedną najbardziej kompleksowych teorii rozwoju regionalnego. Zakłada ona, że rozwój regionu zależy w głównej mierze od rozwoju eksportu [Korenik 2008, s. 97]. W ostatnich latach rozwój obszarów przygranicznych programowany był w zgodzie z teoriami biegunów wzrostu F. Perrouxa i J. Boudevella oraz trwałego i zrównoważonego rozwoju Hansa Carla von Carlowitza. Pierwsza z nich wskazuje, że rozwój gospodarczy jest spolaryzowany. Odpowiada to charakterystycznemu dla obszarów przygranicznych modelowi podziału na centra i peryferie.

W przypadku teorii zrównoważonego rozwoju rozwój utożsamiany jest z procesem, w którym następuje integrowanie działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych. Podkreśla się, że służy to zagwarantowaniu możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i pokoleń przyszłych.

W ostatnich latach – szczególnie w odniesieniu do polskich regionów – lansowana była koncepcja rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego. Założeniem tej koncepcji było odrzucenie paradygmatu budowania polityki rozwoju na wpieraniu najbardziej dynamicznych obszarów lub alternatywie, którą jest solidaryzm z regionami zapóźnionymi gospodarczo. Podkreślano, że prowadzi to do utrwalenia podziału na obszary wiodące i te zacofane. Według tej koncepcji obszary peryferyjne upatrywać powinny swych szans na rozwój przede wszystkim w kreowaniu współpracy z odnoszącymi sukces najsilniejszymi regionami. Dyfuzyjny charakter koncepcji zakładał, że sukces silnych regionów stanie się bodźcem do rozwoju słabszych. Wskazywano jednocześnie, że rozwój peryferii możliwy jest wyłącznie w wypadku skutecznego budowania endogennego potencjału rozwoju. Koncepcja rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego wskazywała na brak spodziewanych efektów realizacji polityki redystrybucji zasobów pomiędzy wszystkie regiony i fiasko doraźnych programów pomocowych.

## **Strategiczne podejście do rozwoju obszarów przygranicznych**

Mimo braku spójnej i uniwersalnej koncepcji rozwoju regionalnego tym, co nie budzi większych kontrowersji, jest konstatacja, że proces rozwoju bazuje w dużej mierze na wewnętrznej akumulacji wiedzy i kapitału [Makulska 2012, ss. 169–193]. Jednak aby to osiągnąć, niezbędne jest określenie strategii i działań, które będą realizowane przy wykorzystaniu potencjału regionu.

Podejście strategiczne do planowania rozwoju regionalnego, zdeterminowane przez czynniki wewnętrzne i zewnętrzne, jest trudną, ale – jak się wydaje – jedyną drogą do osiągnięcia wysokiej aktywności lokalnej społeczności w wykorzystaniu, a zarazem kumulowaniu czynników sprzyjających rozwojowi regionu.

Kształtowanie rozwoju wymaga kompleksowego podejścia. Jest to proces, który musi być zaplanowany, skoordynowany i kierowany lokalnie. Siłą rzeczy jest to proces długotrwały, a efekty działań prorozwojowych wymagają dużego zaangażowania.

Według J.J. Paryska [2008] polityka rozwoju powinna być oparta na aktywności społeczności lokalnych. Jest to proces pracochłonny i nowatorski. Sterowanie rozwojem obarczone jest ryzykiem, dlatego też wymaga ciągłej kontroli efektów i oceny postępów.

Narzędziem sterowania rozwojem regionu są dokumenty planistyczne sporządzane przez jednostki samorządu terytorialnego lub administrację rządową. Mają one na celu koordynację działań zmierzających do rozwiązania kluczowych problemów społeczności regionalnych. Wyznaczają kierunki rozwoju regionu i wskazują na potencjał, który winien być ku temu wykorzystany.

Analiza opracowań dotyczących obszaru pogranicza polsko-niemieckiego ze szczególnym uwzględnieniem gmin województwa lubuskiego wskazuje, że kolejno pojawiające się dokumenty strategiczne podkreślały przede wszystkim:

- tworzenie miejsc pracy,
- rozwój przedsiębiorczości,
- wywołanie efektu mnożnikowego dzięki wykorzystaniu lokalnych zasobów,
- rozwój innowacyjności i konkurencyjności,
- tworzenie dogodnych warunków dla rozwoju inwestycji,
- rozbudowa infrastruktury technicznej i społecznej,
- utrzymanie i poprawa stanu środowiska naturalnego,
- rozwój turystyki, kultury i edukacji,
- zapewnienie bezpieczeństwa.



Wydaje się, że tak zestawione cele przypisać można niemal każdej jednostce terytorialnej. Poszczególne analizowane strategie w mniej lub bardziej precyzyjnych sposób odnosiły się do niezbędnych działań o charakterze operacyjnym. W różny sposób odnosiły się one także do wykorzystania przygranicznego położenia badanych gmin.

Istotnym problemem w zarządzaniu rozwojem regionu przygranicznego jest, jak wynika z badań autora, różnorodność stosowanych podejść metodycznych rzutujących w bezpośredni sposób na kształt i jakość opracowań strategicznych.

Sterowanie rozwojem na szczeblu lokalnym wymaga, aby opracowane dokumenty o charakterze strategicznym obejmowały przede wszystkim działania, które leżą w kompetencjach władz samorządowych i na które samorząd może wywierać istotny wpływ.

Dla prawidłowego zarządzania rozwojem niezbędne jest także określenie wizji rozwoju regionu oparte na rzetelnej prognozie rozwoju gospodarki lokalnej. Program taki powinien również zawierać analizę powiązań między podmiotami gospodarczymi prowadzącymi działalność w regionie gminy a gospodarką lokalną ze szczególnym uwzględnieniem branż innowacyjnych i tych, które silnie oddziałują na konkurencyjność regionu. Ważnym elementem każdego programu rozwoju jest identyfikacja kierunków rozwoju oświaty i budowania systemu dostosowania kwalifikacji zawodowych miejscowej siły roboczej do obecnych i przyszłych potrzeb rynku pracy. Strategia zawierać powinna także odniesienie do endogennego potencjału regionu, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki przygranicznego położenia.

Strategie funkcjonować muszą jako plan wyznaczający działania władz lokalnych w procesie zarządzania rozwojem regionu. Są narzędziem zmierzającym do tworzenia mechanizmów współpracy pomiędzy samorządem terytorialnym, biznesem, liderami życia społecznego i gospodarczego. W wypadku regionów przygranicznych ujmować powinny potencjał współpracy transgranicznej, w tym transgraniczne powiązania gospodarcze.

Przeprowadzone badania ankietowe wskazały, że w wypadku gmin lubuskich jedynie 10% respondentów uznało poziom rozwoju gospodarczego regionu pogranicza za wysoki. Średnia dla całego pogranicza polsko-niemieckiego wyniosła w tych badaniach 12%. Zdecydowana większość ankietowanych (79%) wskazywała, że jest on przeciętny albo niski (średnia dla obszaru pogranicza wyniosła 74%).

Świadczy to o bardzo krytycznym stosunku mieszkańców w stosunku do efektów dotychczas podejmowanych działań prorozwojowych. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że w ocenie poziomu życia w gminie, w której zamieszkują, respondenci nie

byli już tak krytyczni. Zdecydowana większość – bo aż 65% – stwierdziła, że jest zadowolona z jakości życia w gminie. Średnia dla całego obszaru pogranicza polsko-niemieckiego wyniosła 68% odpowiedzi twierdzących.

Jedno z pytań zadanych ankietowanym dotyczyło subiektywnej oceny zmian na pograniczu polsko-niemieckim. W przypadku Lubuszan ponad 70% ankietowanych odpowiedziało, że zmiany idą w dobrym kierunku, a 18% – że w złym. 11% ankietowanych nie miało w tej sprawie zdania. Zestawienie tych wyników ze średnią dla całego pogranicza polsko-niemieckiego wskazuje, że mieszkańcy gmin lubuskiego pogranicza są bardziej krytyczni w ocenie kierunku zmian społeczno-gospodarczych w regionie. Wysoki odsetek odpowiedzi pozytywnie oceniających te zmiany wskazuje jednocześnie, że podejmowane działania prorozwojowe są zauważane przez społeczeństwo, choć nie przekładają się na wysokie oceny rozwoju całego obszaru pogranicza.

Znamienne jest jednak to, że ankietowani Lubuszanie w większości nie potrafili wskazać na cele rozwoju społeczno-gospodarczego zapisane w dokumentach strategicznych. Aż 90% ankietowanych przyznało, że nie zna strategii gminy, w której mieszka. Niespełna 1,5% wskazało, że zna cele powiatu i województwa, przy czym należy wskazać, że ankietowani potrafili wskazać trzy inwestycje zrealizowane przez gminę w ostatnich latach, które przekładają się na wzrost poziomu życia mieszkańców.

Spośród najczęściej wskazywanych problemów, które w opinii mieszkańców wpływają na rozwój społeczno-gospodarczy regionu, najczęściej wskazywano na brak inwestorów i niedostatecznie rozwiniętą infrastrukturę techniczną. Należy zauważyć, że w gminach o charakterze wybitnie rolniczym – takich jak Cybinka, Przewóz czy Brody – szczególnie podkreślany przez respondentów był brak inwestorów. Z kolei w wypadku gmin z silnym ośrodkiem miejskim – Słubice czy Kostrzyn – problem ten był przez mieszkańców akcentowany rzadziej. Potwierdza to wyniki obserwacji prowadzonych w trakcie badań terenowych. Gminy pogranicza lubuskiego są mocno zróżnicowane pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Potencjał rozwoju gmin takich jak Kostrzyn, Gubin czy Słubice jest niewspółmiernie wyższy od gmin Cybinka, Brody, Trzebień czy Przewóz.

Wyraźna polaryzacja rozwoju społeczno-gospodarczego wskazuje na potrzebę znalezienia unikalnych lokalnych zasobów, które mogłyby się stać kluczowymi czynnikami rozwoju gospodarczego słabszych gmin pogranicza lubuskiego. Analiza dokumentów strategicznych badanych gmin wskazuje, że upatrują one swych szans przede wszystkim w rozwoju turystyki i inwestycjach związanych z położeniem przygranicznym.

Tabela 1. Główne problemy rozwoju społeczno-gospodarczego gmin

Gmina	Niedostatecz- nie rozwinięta infrastruktura techniczna	Brak inwe- storów	Niski poziom zamożności mieszkańców	Rolniczy charakter gminy	Peryferyjne poło- żenie względem centrów rozwoju społeczno-gospo- darczego	Niekompe- tencja władz samorządowych	Bezrobocie
Kostrzyn	21%	16 %	35%	10%	11%	8%	15%
Górzycza	47%	53%	61%	40%	22%	13%	44%
Słubice	23%	24%	42%	3%	24%	12%	18%
Cybinka	66%	70%	20%	44%	12%	8%	35%
Gubin	32%	45%	28%	13%	9%	11%	18%
Brody	45%	63%	55%	43%	12%	3%	34%
Trzebień	35%	26 %	42%	20%	32%	12%	26%
Przewóz	26%	20%	45%	66%	28%	9%	45%

Źródło: Badania własne.

Tabela 2. Szanse stojące przed gminami przygranicznymi w opinii mieszkańców<sup>3</sup>

Gmina	Przygraniczne położenie	Atrakcyjność turystyczna	Współpraca z Niemcami	Aktywność społeczności lokalnej	Aktywność władz samorządowych	inne
Kostrzyn	80%	61%	70%	21%	22%	11%
Górzycza	65%	75%	68%	24%	30%	6%
Słubice	82%	20%	80%	20%	18%	12%
Cybinka	60%	75%	55%	26%	15%	3%
Gubin	79%	40%	66%	31%	19%	9%
Brody	78%	75%	45%	33%	25%	5%
Trzebień	67%	98%	42%	16%	5%	2%
Przewóz	58%	88%	49%	29%	17%	4%

Źródło: Badania własne.

<sup>3</sup> Mieszkańcy mogli wskazać cztery ich zdaniem najistotniejsze problemy.

Ankietowani wskazują, że najistotniejszymi czynnikiem rozwoju regionu jest przygraniczne położenie i atrakcyjność turystyczna (patrz tab. 2).

Region województwa lubuskiego należy do niezwykle atrakcyjnych turystycznie. Lasy zajmujące 48,3% powierzchni województwa dają lubuskiemu pierwsze miejsce pod względem zalesienia wśród polskich województw. W województwie lubuskim zlokalizowanych jest 48 rezerwatów (1635 pomników przyrody) o łącznej powierzchni 63 tys. ha, w tym: 26 rezerwatów leśnych, trzy rezerваты florystyczne, osiem rezerwatów faunistycznych, sześć rezerwatów torfowiskowych i cztery rezerваты wodne.

Region pogranicza lubuskiego charakteryzuje się wysokim potencjałem możliwych do wykorzystania naturalnych zasobów turystycznych. Krajobraz jest mocno urozmaicony, co podnosi jego atrakcyjność turystyczną. Dominującymi formami rzeźby są wysoczyzny morenowe, równiny sandrowe i pradoliny. Istotnym czynnikiem rozwój pogranicza jest jego burzliwa historia ze szczególnym uwzględnieniem czasów drugiej wojny światowej.

Atrakcyjność inwestycyjna województw jest przedmiotem badań prowadzonych przez Centrum Analiz Regionalnych i Lokalnych na zlecenie PAIZ. Według wyników tych badań województwo lubuskie charakteryzuje się ogólną atrakcyjnością inwestycyjną na poziomie nieco poniżej średniej krajowej, o czym świadczy przyznanie województwu klasy D według wskaźnika potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej<sup>4</sup>.

Badania wskazują, że w skali lokalnej ważną rolę w budowaniu atrakcyjności inwestycyjnej odgrywają strefy ekonomiczne, szczególnie jeśli towarzyszą im inne formy wspierania przedsiębiorczości, takie jak parki naukowo-techniczne czy inkubatory przedsiębiorczości. W wypadku pogranicza lubuskiego należy wskazać na funkcjonujące w regionie: Kostrzyńsko-Słubicką Specjalną Strefę Ekonomiczną (podstrefy: gm. Bytom Odrzański, gm. Czerwieńsk, gm. Dobiegniew, m. Gorzów Wielkopolski, m. Gubin, gm. Gubin, gm. Kargowa, m. Kostrzyn nad Odrą, gm. Koźuchów, gm. Lubsko, gm. Międzyrzecz, m. Nowa Sól, gm. Rzepin, gm. Skwierzyna, gm. Słubice, gm. Sulęcín, m. Zielona Góra, gm. Zielona Góra) oraz Wałbrzyską Specjalną strefę Ekonomiczną z podstrefą w gminie Szprotawa.

Niewątpliwie atutami pogranicza lubuskiego wpływającymi na jego atrakcyjność inwestycyjną są:

---

4 Por.: Atrakcyjność inwestycyjna regionów 2015, Województwo Lubuskie, PAIZ Warszawa 2015, <<http://www.paiz.gov.pl/publikacje/wojewodztwa>>

- korzystne położenie geopolityczne, przy granicy zachodniej, co umożliwia dostęp do atrakcyjnego rynku zbytu Niemiec oraz innych krajów Europy Zachodniej,
- korzystne położenie na międzynarodowym szlaku transportowym – tzw. Odrzański Korytarz Transportowy będący częścią paneuropejskiego korytarza Wschód–Zachód,
- zwinięta sieć transportu wodnego (system wodny Odry umożliwia transport do zespołu portowego Szczecin–Świnoujście, a poprzez kanały Odra–Sprewa i Odra–Hawela region został włączony do systemu Żeglugi Śródlądowej Europy Zachodniej,
- współpraca euroregionalna.

## **Wnioski**

Rozwój jednostek terytorialnych w dobie pogłębiającej się globalizacji jest bardzo ciekawym obszarem badań ekonomicznych. Zmiany w gospodarce światowej spowodowały wzrost znaczenia struktur lokalnych i regionalnych w kształtowaniu konkurencyjności poszczególnych państw.

Procesy integracyjne wpływają na nowe postrzeganie obszarów przygranicznych. Dzięki swojemu położeniu i unikalnym zasobom stają się one coraz bardziej atrakcyjne dla inwestorów, co pozwala na przezwyciężenie peryferyjnego charakteru tych obszarów.

Regiony przygraniczne traktowane jako peryferyjne i skazane na marginalizację stają przed szansą na zmianę tego wizerunku.

Pojęcie rozwoju lokalnego nierozzerwalnie związane jest z planowaniem strategicznym, które w wypadku wspólnot samorządowych oznacza gospodarowanie zasobami, które doprowadzi do oczekiwanych przeobrażeń jakościowych i ilościowych w przestrzeni.

Zarządzanie strategiczne na poziomie mikroregionu prowadzić powinno do korzystnych zmian lokalnego układu społeczno-gospodarczego.

Granica zachodnia Polski jest przykładem regionu, który buduje swoją konkurencyjność. Jest to możliwe dzięki strategicznym decyzjom podejmowanym na najniższych szczeblach samorządu.

Badane gminy pogranicza polsko-niemieckiego posiadały aktualne strategie rozwoju. W opinii autora są to dokumenty o dużym poziomie ogólności. Co do zasady

ich treść się nie różni, mimo że gminy znajdują się w różnej sytuacji społeczno-gospodarczej i mają inny charakter. W szczególny sposób dotyczy to małych gmin wiejskich, które upatrują swojej szansy rozwojowej w budowaniu potencjału turystycznego, podobnie jak dziesiątki innych gmin w Polsce.

Istotne jest, że samorządy dostrzegają potencjał związany z przygranicznym położeniem. Przeprowadzone badania wykazały, że dla gmin przygranicznych najistotniejszymi problemami są rozwój infrastruktury, niedostateczna liczba inwestorów czy rolniczy charakter obszaru. Na potencjał rozwojowy składają się natomiast przygraniczny charakter, atrakcyjność turystyczna i współpraca transgraniczna.

## Bibliografia

**Brol R. (2006)**, *Rozwój regionalny jako kategoria ekonomiczna*, [w:] D. Strahl (red.). Metody oceny rozwoju regionalnego. Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.

**Goodball B. (2007)**, *The dictionary of human geography*, Penguin, London 1987, za: T.G. Grosse, Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1 (27).

**Grosse T. G. (2007)**, *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 8(27).

**Henning R. (1995)**, *Chancen und Barrieren deutsch-polnischer Zusammenarbeit in der Grenzregion*, Dokumentation der Konferenz: Grenze und Grenzbewohner, Nachbarn und Fremde, Alte Heimat - Neue Heimat, Abschied und Ankunft, Guben/Gubin 1994, TRANSODRA 10/11, April 1995, Deutsch- Polnische Gesellschaft Brandenburg.

**Kornelik S. (2004)**, *Rozwój regionalny-nowe tendencje*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1016, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004.

**Kudłacz T. (1999)**, *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN.

**Makulska D. (2012)**, *Kluczowe czynniki rozwoju w gospodarce opartej na wiedzy*, [w:] Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH: Pomiedzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju, Warszawa.

**Malkowski A. (2011)**, *Regiony przygraniczne jako terytoria peryferyjne na przykładzie wschodniego i zachodniego pogranicza*, [w:] J. Rymarczyk, M. Domiter and W. Michalczyk, Problemy regionalizacji i globalizacji, Wrocław, Wydawnictwo UE.

**Malkowski A. Malkowska A. (2011)**, *Konkurencyjność obszarów peryferyjnych na przykładzie pogranicza polsko-niemieckiego*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”.

**Markiewicz W. (1996)**, *Przeobrażenia społeczne na Ziemiach Zachodnich*, [w:] Labuda G. (red.): Ziemie Zachodnie w Granicach Macierzy, drogi integracji, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań.



**Mazur R. (2009)**, *Jednostki badawczo-rozwojowe i uczelnie wyższe jako źródło innowacji w przedsiębiorstwach*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis”, Oeconomica.

**Nowaczyk P. (2015)**, *Małe porty morskie w strategiach rozwoju gmin nadmorskich*, [w]: Strategie jednostek samorządu terytorialnego w świetle wyzwań XXI wieku, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, „Przedsiębiorczość i zarządzanie”, Tom XVI, Zeszyt 4, Część 1, Stopczyński B., Turniak M. (red.), Łódź.

**Olechnicka A. (2004)**, *Regiony peryferyjne w gospodarce informacyjnej*, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa.

**Parysek J.J. (2008)**, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.

**Trosiak C. (1999)**, *Procesy kształtujące pogranicze polsko-niemieckie po II wojnie światowej*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.

**Agnieszka Malkowska\***

Uniwersytet Szczeciński

## **Eksport jako czynnik rozwoju województw zachodniego pogranicza Polski**

### **Exports as a Factor in the Development of Poland's Western Borderland**

**Abstract:** The article explores the issues of foreign trade with a particular focus on exports. The research covers Poland's western borderland, ranging over Zachodniopomorskie, Lubuskieskie, Dolnośląskie and Opolskie Voivodeships. The purpose of the research is to describe and analyze exports in the peripheral regions located directly on the western border of Poland, and to assess the significance of exports for the development of the area concerned. In the research, the author uses the statistical data analysis method and the descriptive method with elements of deductive reasoning. The studies have shown a growth in commodity exports between 2010 and 2014, and an increasing openness of the economies of the voivodeships concerned to foreign contracts. Despite this, exports have little significance for these economies. Therefore, exports may not be treated as the only factor that determines this area's social and economic development or that will bridge the developmental gap between this and other regions of Poland and the EU. The regions of Poland's western borderland are varied and most of them are poor at utilizing their geographic location for the purposes of trading with foreign markets.

**Key words:** foreign trade, exports of goods, Poland's western borderland, regional development, border region

\*agnieszka.malkowska@wzieu.pl

## Wstęp

W dobie globalizacji wymiana międzynarodowa, w tym eksport, stanowi jedną z najszybciej rozwijających się form aktywności gospodarczej. Dynamikę tę tłumaczą oczywiście korzyści z tego wynikające. Ich beneficjentami są przedsiębiorstwa biorące bezpośredni udział w wymianie międzynarodowej, kraje, w których te podmioty funkcjonują, oraz poszczególne ich regiony wraz z mieszkańcami. Jak podkreśla Bernaś [2002, s. 29], wymianę międzynarodową uzasadniają aspekty: ekonomiczne, technologiczne i techniczne, surowcowo-klimatyczne oraz konkurencyjno-komplementarne

Szczególną rolę w gospodarce przypisuje się eksportowi. W polskiej gospodarce odgrywa on dużą rolę. Ma ok. 40-proc. udział w PKB, a w latach słabego popytu wewnętrznego i inwestycji to on jest głównym motorem rozwoju [Stefaniak 2014]. Wymiana handlowa, w tym eksport, ma też istotne znaczenie dla gospodarek poszczególnych regionów, które również konkurują między sobą. Jak podkreśla Wilkin [2003, ss. 45–46], dla obszarów przygranicznych eksport i import stanowią czynnik uaktywniający zarówno terytorialny potencjał społeczno-ekonomiczny, jak i rozwój lokalnych przedsiębiorstw. Mogą także być jedną z podstawowych płaszczyzn współpracy transgranicznej. Działalność eksportowa może prowadzić do wzrostu produktywności w regionie w wyniku wykorzystania korzyści skali i związanej z tym specjalizacji pracy oraz transferu technologii. Istotne znaczenie dla wzrostu gospodarczego regionu może mieć również dywersyfikacja eksportu [Golejewska 2012, s. 277].

Liczba opracowań dotyczących wewnętrznej struktury regionalnej polskiego handlu zagranicznego jest w literaturze bardzo niewielka [Komornicki 2006, s. 168]. Relatywnie niewielkie zainteresowanie skupia się też na wymianie handlowej, w tym przede wszystkim na eksporcie jako czynniku zróżnicowania przestrzennego [Golejewska 2012, s. 269]. Wyróżniono trzy okresy intensyfikacji prac nad studiami handlu międzynarodowego na poziomie regionalnym w literaturze polskiej, które związane są z (1) procesem transformacji systemowej i urynkowaniem działalności gospodarczej; (2) procesem integracji ze strukturami Unii Europejskiej i rozwojem jednolitego rynku europejskiego oraz (3) ze światowym kryzysem gospodarczym od 2007 r. [Handel zagraniczny... 2015, s. 13].

Problematykę handlu międzynarodowego na poziomie regionalnym podejmowali w swoich badaniach m.in.: T. Komornicki [2000; 2006], H. Rogacki [2001] czy H. Maćkowiak [2013] i S. Umiński [2012]. Z kolei problematykę rozwoju regionów przy-

granicznych w aspekcie wymiany handlowej badali m.in. J. Grabowiecki [2001; 2012], T. Komornicki [2002], H. Wnorowski [2002], J. Kuśpit [2011], T. Komornicki, B. Szejgiec [2015] czy A. Malkowska [2016].

Celem artykułu jest ocena znaczenia eksportu towarów w rozwoju regionów przygranicznych. W artykule dokonano charakterystyki i analizy eksportu w ujęciu wartościowym. W pracy eksport rozpatrywano w wąskim znaczeniu, tzn. wyłącznie jako sprzedaż towarów za granicę. Zakres terytorialny pracy obejmuje cztery przygraniczne województwa, tj.: zachodniopomorskie, lubuskie, dolnośląskie i opolskie. Jest to obszar naturalnie spójny, położony przy wewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Przedmiotem badań w niniejszym artykule jest handel zagraniczny, a w szczególności eksport towarów wybranych województw, które razem tworzą zachodnie pogranicze Polski. W pracy postawiono hipotezę, że handel zagraniczny może być istotnym czynnikiem rozwoju zachodniego pogranicza Polski.

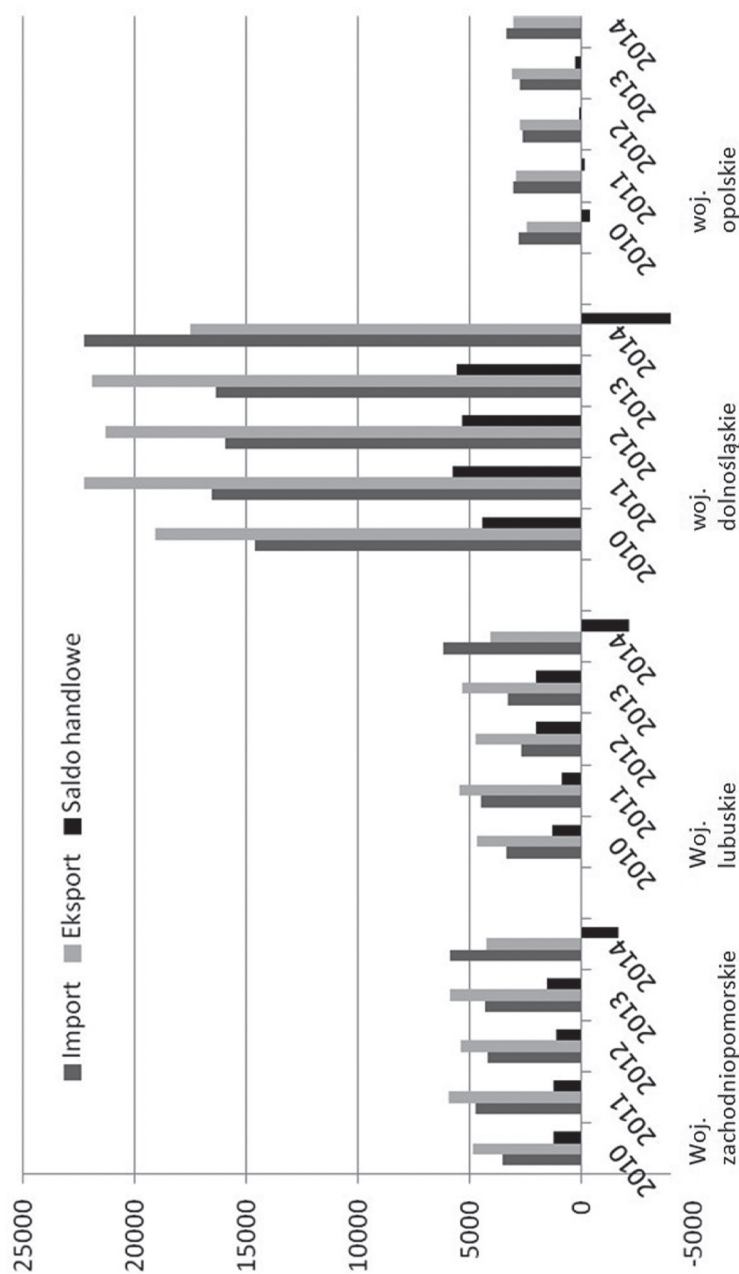
Zakres czasowy badań obejmuje lata 2010–2014. Został on podyktowany dostępnością jednorodnych danych statystycznych. W artykule wykorzystano głównie informacje faktograficzne GUS oraz dane Centrum Analitycznego Administracji Celnej, opublikowanych w rocznikach statystycznych pt. „Gospodarka Morska: przegląd statystyczny”.

W pracy wykorzystano metodę analizy danych statystycznych oraz metodę opisaną z elementami wnioskowania dedukcyjnego. Przy prezentacji wyników badań wykorzystano również technikę tabelaryczną oraz graficzną.

## **Wartość obrotów towarowych handlu zagranicznego pogranicza zachodniego Polski w latach 2010–2014**

W pracy uwaga zostanie skoncentrowana na eksporcie towarów, jednak w pierwszej kolejności warto przedstawić ogólną charakterystykę wymiany handlowej towarów w badanych jednostkach. Dane dotyczące wartości eksportu, importu oraz salda obrotów handlowych ukażą ogólny obraz badanej problematyki i stanowić będą punkt wyjścia dla dalszych rozważań (zob. rys. 1.).

Rysunek. 1. Import, eksport oraz salda obrotów towarowych handlu zagranicznego w województwach pogranicza zachodniego Polski w latach 2010–2014 (w mln dol.)



Źródło: Opracowanie i obliczenia własne na podstawie danych Centrum Analitycznego Administracji Celnej.

W latach 2010–2014 na pograniczu zachodnim, obejmującym cztery wskazane województwa, eksport towarów analizowany łańcuchowo, naprzemiennie rósł (w latach 2011 i 2013) lub malał (w latach 2012 i 2014). W roku 2010 wartość eksportowanych towarów z badanego obszaru przekraczała 31,1 mld dol., a w roku 2014 już tylko 28,9 mld dol., co oznacza spadek o 6,9%. W badanym okresie wyraźnie widać załamanie eksportu towarów w roku 2014. Jako powody tej niekorzystnej sytuacji wskazuje się m.in. ogólne osłabienie koniunktury, regres w zakresie towarów o charakterze inwestycyjnym, np. środków transportu, regres eksportu za wschodnią granicę czy też osłabienie koniunktury u głównych partnerów europejskich, co wyraźnie ograniczyło chłonność tamtejszych rynków na polskie towary (zarówno tradycyjnie tam sprzedawanych, jak i tych przekierowanych z rynków wschodnich) [zob. Polski eksport... 2014]. Sytuacja w krajach strefy euro ma istotne znaczenie dla pogranicza zachodniego, gdyż są to główne rynki zbytu towarów eksportowanych z regionów przygranicznych.

Na pograniczu zachodnim niekwestionowanym liderem w eksporcie towarów było województwo dolnośląskie. W roku 2010 wartość eksportu towarów wynosiła tam 19,1 mld dol., a w roku 2014 już 17,5 mld dol., co oznacza spadek o 8%. Z kolei województwa zachodniopomorskie i lubuskie są pod względem sprzedaży za granicę porównywalne. Wartość eksportu w regionie zachodniopomorskim spadła o 12,5% (4,8 mld dol. w roku 2010 do 4,2 mld dol. w roku 2014), z kolei w lubuskim spadek był jeszcze większy i wynosił 13,6% (z 4,7 mld dol. w roku 2010 do 4,1 mld dol. w roku 2014). Najmniej z pogranicza zachodniego eksportuje region opolski. Jednakże należy podkreślić, że jest to jedyne z badanych województw, które w ciągu analizowanego okresu odnotowało znaczący wzrost wartości eksportu towarów na poziomie 24,5% (z 2,5 mld dol. w roku 2010 do 3,1 mld dol. w roku 2014).

Analizując dane w ujęciu łańcuchowym, należy zauważyć coroczne wzrosty wartości importu we wszystkich województwach, z wyjątkiem okresowych spadków w roku 2012. W roku 2014 we wszystkich badanych jednostkach nastąpił wzrost importu w porównaniu z rokiem bazowym tj. 2010. Największy wzrost odnotowano w województwie dolnośląskim – o 7,7 mld dol. (52,5%), kolejno w województwie lubuskim o 2,8 mld dol. (83,8%), w województwie zachodniopomorskim o 2,3 mld dol. (64,8%) oraz w województwie opolskim – o 0,5 mld dol. (19,1%).

W regionach zachodniopomorskim, lubuskim i dolnośląskim salda obrotów towarowych były dodatnie w latach 2010–2013. Wyjątkiem w tych województwach był rok 2014, gdzie salda handlowe były ujemne. Nieco inaczej sytuacja wyglądała w wo-

jewództwie opolskim, gdzie dodatnie saldo towarowe odnotowano tylko w latach 2012–2013. Można więc przyjąć, że trzy regiony pogranicza zachodniego osiągały dość trwałą nadwyżkę eksportu do roku 2013. Jednak dopiero analiza danych z kolejnych lat pozwoli w przyszłości ocenić, czy załamanie tego pozytywnego trendu miało charakter wyłącznie krótkookresowy. Warto jednak podkreślić, że sytuacja badanych województw i tak była korzystniejsza w porównaniu z sytuacją w kraju, gdzie w latach 2010–2014 bilans handlowy Polski był zawsze ujemny.

Dane dotyczące handlu zagranicznego czterech województw pogranicza zachodniego obrazują, że najbardziej aktywny w wymianie towarów z zagranicą jest region dolnośląski. Z kolei województwo opolskie cechuje się najniższymi wynikami eksportu, importu i salda obrotów handlowych.

**Tabela 1. Wartość eksportu, importu oraz salda obrotów towarowych handlu zagranicznego w województwach pogranicza zachodniego Polski w latach 2010–2014 (w mln dol.)**

<b>Lata</b>	<b>Import</b>	<b>Eksport</b>	<b>Saldo</b>
	[mln dol.]	[mln dol.]	[mln dol.]
<b>województwo zachodniopomorskie</b>			
<b>2010</b>	3567,48	4848,88	1281,4
<b>2011</b>	4747,87	5986,41	1238,54
<b>2012</b>	4233,36	5405,37	1172,01
<b>2013</b>	4327,38	5880,43	1553,05
<b>2014</b>	5879,24	4244,99	-1634,25
<b>województwo lubuskie</b>			
<b>2010</b>	3379,16	4717,11	1337,95
<b>2011</b>	4533,49	5449,48	915,99
<b>2012</b>	2709,18	4777,43	2068,25
<b>2013</b>	3298,11	5349,75	2051,64
<b>2014</b>	6211,27	4075,88	-2135,39
<b>województwo dolnośląskie</b>			
<b>2010</b>	14599,17	19055,03	4455,86
<b>2011</b>	16527,25	22279,07	5751,82
<b>2012</b>	15968,06	21338,38	5370,32
<b>2013</b>	16344,18	21913,34	5569,16
<b>2014</b>	22263,07	17536,69	-4726,38
<b>województwo opolskie</b>			
<b>2010</b>	2807,36	2475,25	-332,11
<b>2011</b>	3061,19	2928,44	-132,75
<b>2012</b>	2662,62	2791,49	128,87
<b>2013</b>	2790,37	3102,99	312,62
<b>2014</b>	3342,28	3084,57	-257,71

Źródło: Opracowanie i obliczenia własne na podstawie danych Centrum Analitycznego Administracji Celnej.



## **Eksport i jego znaczenie dla rozwoju regionów pogranicza zachodniego Polski**

Powszechnie wiadomo, że eksport może stanowić istotny czynnik rozwoju regionu. Przed dokonaniem analizy i oceny znaczenia eksportu dla pogranicza zachodniego istotne jest wskazanie jego potencjału eksportowego oraz kierunków zagranicznej sprzedaży. Szczegółowe informacje na ten temat przedstawiono w tabeli 2.

Oferta eksportowa województw polskiego pogranicza zachodniego wskazuje na dość dużą różnorodność potencjału wytwórczego regionu. Wskazuje się na duże rezerwy tkwiące w przemyśle drzewnym i meblarskim, maszynowym, elektrycznym, metalowym w branży chemicznej i surowcowej oraz w przetwórstwie spożywczym. Wpływy z eksportu towarów w badanych latach w większości przewyższają import (z wyjątkiem roku 2014), a to ma istotne znaczenie dla oceny sytuacji gospodarczej polskiego pogranicza zachodniego.

Towary produkowane w województwach pogranicza zachodniego trafiają głównie do Niemiec, największego partnera handlowego Polski. Do głównych odbiorców należą także inne kraje Unii Europejskiej, m.in.: Republika Czeska, Węgry, Holandia, Dania. Niekorzystne uwarunkowania geopolityczne sprawiają, że obecnie małe znaczenie dla badanych regionów mają rynki wschodnie. Z kolei sprzedaż na odległy rynek chiński jest istotna tylko dla województwa dolnośląskiego.

Przedstawiona charakterystyka eksportu, uwzględniająca jego wartość, strukturę towarową i geograficzną, stanowi punkt wyjścia do analizy i oceny znaczenia eksportu w rozwoju regionów położonych przy zachodniej granicy Polski. Posłużą do tego wybrane wskaźniki.

W pierwszej kolejności analiza bezwzględnych wyników badań handlu zagranicznego badanych województw przygranicznych zostanie odniesiona do sytuacji w kraju i w innych regionach. Istotny tutaj jest udział badanych jednostek w generowaniu eksportu krajowego oraz analiza tego wskaźnika na tle pozostałych województw.

Tabela 2. Struktura towarowa i geograficzna eksportu województw polskiego pogranicza zachodniego

Województwo	Struktura towarowa eksportu	Geograficzne kierunki eksportu
zachodniopomorskie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• meble i artykuły z drewna</li> <li>• artykuły rolno-spożywcze</li> <li>• prefabrykaty budynków</li> <li>• zabawki</li> <li>• artykuły przemysłu chemicznego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niemcy</li> <li>• Dania</li> <li>• Szwecja</li> <li>• Norwegia</li> <li>• Finlandia</li> </ul>
lubuskie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• meble i ich części</li> <li>• maszyny i urządzenia elektryczne oraz ich części</li> <li>• pościel i materace</li> <li>• lampy i oprawy świetlne</li> <li>• pojazdy nieszynowe oraz ich części i akcesoria</li> <li>• aluminium</li> <li>• papier i tektura oraz artykuły papiernicze</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niemcy</li> <li>• Węgry</li> <li>• Holandia</li> <li>• Republika Czeska</li> <li>• Wielka Brytania</li> </ul>
dolnośląskie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• maszyny i urządzenia mechaniczne oraz ich części, kotły</li> <li>• miedź i wyroby z miedzi</li> <li>• maszyny i urządzenia elektryczne oraz ich części</li> <li>• rejestratory i odtwarzacze dźwięku oraz rejestratory i odtwarzacze obrazu i dźwięku</li> <li>• pojazdy nieszynowe, ich części i akcesoria</li> <li>• meble, pościel, materace,</li> <li>• lampy, reklamy świetlne</li> <li>• budynki prefabrykowane</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niemcy</li> <li>• Republika Czeska</li> <li>• Wielka Brytania</li> <li>• Francja</li> <li>• Chiny</li> </ul>
opolskie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• artykuły przemysłu chemicznego</li> <li>• wyroby z metali</li> <li>• artykuły spożywcze</li> <li>• maszyny i urządzenia</li> <li>• części i akcesoria do pojazdów samochodowych i ich silników</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niemcy</li> <li>• Republika Czeska</li> <li>• Ukraina</li> <li>• Słowacja</li> <li>• Austria</li> <li>• Holandia</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Regionalne Obserwatorium Województwa Zachodniopomorskiego [2014]; Lubuski eksport [2016, ss. 8–9], Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa opolskiego. Diagnoza strategiczna [2011, s. 11].

Tabela 3. Udział województw pogranicza zachodniego w eksporcie Polski w latach 2010–2014

Lata	Eksport ogółem [mln dol.] Polska = 100%	Udział województw w generowaniu eksportu krajowego [%]			
		woj. zachodniopomorskie	woj. lubuskie	woj. dolnośląskie	woj. opolskie
2010	157 002,43	3,1	3,0	12,1	1,6
2011	188 104,93	3,2	2,9	11,8	1,6
2012	181 446,35	3,0	2,6	11,8	1,5
2013	203 847,92	2,9	2,6	10,7	1,5
2014	219 190,71	1,9	1,9	8,0	1,4

Źródło: Opracowanie i obliczenia własne na podstawie danych Centrum Analitycznego Administracji Celnej.

Łączny udział badanych jednostek pogranicza zachodniego w eksporcie Polski był dość zróżnicowany. W roku 2010 wynosił on 19,8% i był najwyższy. Jednak z roku na rok wskaźnik ten się zmniejszał, osiągając w roku 2014 poziom 13,2%. Wśród badanych przygranicznych województw największy udział w eksporcie krajowym miało województwo dolnośląskie, tj. 12,1% w roku 2010 oraz 8,0% w roku 2014. Z kolei najmniejszy udział w sprzedaży za granicę towarów miało województwo opolskie, tj. 1,6% w roku bazowym oraz 1,4% w roku 2014. Należy także zauważyć, że w badanym okresie udziały analizowanych regionów w generowaniu eksportu Polski niestety malały. Jedyny wzrost w tym zakresie zanotowało województwo zachodniopomorskie, którego udział w eksporcie towarów nieznacznie wzrósł z 3,1% w roku 2010 do 3,2% w roku 2011 (zob. tab. 3.).

W 2010 r. największy udział w eksporcie krajowym miało województwo śląskie – było to aż 15,9%. Z kolei najmniejszy udział w eksporcie ogółem na poziomie 1,1% cechowało województwo świętokrzyskie. Wśród wszystkich szesnastu województw badane jednostki pogranicza zachodniego zajmowały odpowiednio miejsca: 3. (woj. dolnośląskie), 9. (woj. zachodniopomorskie), 10. (woj. lubuskie) oraz 15. (woj. opolskie).

W roku 2014 tylko województwo opolskie zajęło w omawianym rankingu lepszą pozycję (tj. miejsce 12.). Z kolei lokata pozostałych jednostek się pogorszyła. Województwo dolnośląskie ulokowało się na 5. miejscu, woj. zachodniopomorskie na 10., a woj. lubuskie na 11. Ostatnie miejsce w rankingu zajęło znowu województwo świętokrzyskie z wynikiem 0,6%. Liderem w tym zastawieniu było województwo ma-

zowieckie, którego wartość eksportu wynosiła ponad 63,3 mld dol., co stanowiło aż 31,8% eksportu krajowego. Dodać należy, że w roku 2010 omawiany wskaźnik dla regionu mazowieckiego był znacznie niższy i wynosił 14,9%. Tym samym w ciągu badanego okresu nastąpił ponad dwukrotny wzrost udziału wartości eksportu towarów w regionie mazowieckim.

Regiony tworzące zachodnie pogranicze Polski, z wyjątkiem województwa dolnośląskiego, mają niewielki udział w eksporcie krajowym. Zmniejszające się obroty handlowe eksportu, ujemne saldo handlowe w 2014 r., coraz mniejsze udziały w eksporcie krajowym, a z drugiej strony umacniająca się pozycja innych regionów kraju w eksporcie towarów sprawiają, że pogranicze zachodnie staje się znowu „peryferyjne” w eksporcie towarów. Jednak trzeba pamiętać, że całościowe wnioski dotyczące eksportu można wyciągać dopiero po analizie wszystkich elementów obrotu z zagranicą, w tym usług, co nie jest przedmiotem niniejszej pracy.

Znaczenie eksportu w danej gospodarce można odzwierciedlić także za pomocą wskaźników obrazujących relację wartości eksportu do wartości PKB (tzw. stopa eksportu) oraz relację wartości eksportu do wartości produkcji sprzedanej przemysłu (jako czynnik stymulujący produkcję) [Brzęczek-Nester 2015, ss. 19–20].

Pierwszy wskaźnik, tzw. stopa eksportu, wskazuje pośrednio, na ile gospodarka jest proeksportowa. Im jest on wyższy, tym lepiej dla gospodarki. W badanych jednostkach wskaźnik obrazujący relację wartości eksportu względem PKB wzrósł w roku 2014 w stosunku do roku bazowego tylko w województwie opolskim (o 3,1 pkt. proc.). Analizując omawiany indyktor w ujęciu łańcuchowym, należy zauważyć niesystematyczną, lecz rosnącą otwartość gospodarek regionu opolskiego i zachodniopomorskiego. Trzeba jednak dodać, że analizowany wskaźnik dla Polski był we wszystkich badanych latach zdecydowanie wyższy, co oznacza, że otwartość gospodarki Polski była dużo większa niż otwartość gospodarek województwa zachodniopomorskiego i opolskiego (zob. tab. 4.). W wypadku województw lubuskiego i dolnośląskiego stopa eksportu zmniejszała się z każdym rokiem, począwszy od roku 2012. Mimo to otwartość tych dwóch województw przygranicznych była dużo większa niż otwartość gospodarki Polski (z wyjątkiem województwa lubuskiego w roku 2014), co należy ocenić bardzo pozytywnie.

Tabela 4. Relacja wartości eksportu względem Produktu Krajowego Brutto (PKB) dla Polski i województw pogranicza zachodniego w latach 2010–2014 (w %)

Lata	Eksport/PKB				
	Polska	województwo zachodniopomorskie	województwo lubuskie	województwo dolnośląskie	województwo opolskie
2010	33,3	26,3	49,1	52,3	26,7
2011	35,7	34,8	61,7	64,6	34,0
2012	37,0	27,5	46,9	54,0	28,5
2013	39,1	28,7	43,6	46,8	26,6
2014	40,3	23,1	37,3	42,3	29,8

Źródło: Obliczenia i opracowanie własne na podstawie: dane Centrum Analitycznego Administracji Celnej; Bank Danych Lokalnych GUS; Roczne wskaźniki makroekonomiczne. Handel zagraniczny, GUS.

Tabela 5. Relacja wartości eksportu względem wartości produkcji sprzedanej przemysłu (PSP) dla Polski i województw pogranicza zachodniego w latach 2010–2014 (w %)

Lata	Eksport/PSP				
	Polska	województwo zachodniopomorskie	województwo lubuskie	województwo dolnośląskie	województwo opolskie
2010	48,8	55,7	56,8	63,3	39,3
2011	49,1	62,5	72,5	75,8	48,3
2012	51,2	49,3	57,3	61,4	40,5
2013	54,8	51,5	60,7	62,3	44,1
2014	57,3	43,5	47,9	56,6	49,0

Źródło: Obliczenia i opracowanie własne na podstawie: dane Centrum Analitycznego Administracji Celnej; Bank Danych Lokalnych GUS; Roczny Statystyczny Przemysłu [2012, 2014 i 2015]; Roczne wskaźniki makroekonomiczne. Handel zagraniczny, GUS.

Relacja wartości eksportu do wartości produkcji sprzedanej przemysłu ilustruje, jaka część produkcji jest „uruchamiana” przez popyt z zagranicy. Dlatego też jest to wskaźnik również informujący o znaczeniu eksportu dla gospodarek. Wśród badanych województw pogranicza zachodniego tylko w wypadku regionu opolskiego poprawiła się relacja eksportu do produkcji sprzedanej przemysłu w roku 2014 w stosunku do roku 2010 (o 9,7 pkt. proc.). Świadczy to o zwiększeniu otwartości opolskiej gospodarki oraz poprawie zdolności do konkutowania na rynkach zagranicznych. Mimo to województwo opolskie w omawianym aspekcie na tle kraju i tak wypada dość słabo. Wskaźniki obrazujące relację PSP do eksportu dla opolskiego są niższe w badanych latach niż te obliczone dla kraju.

Indykator obrazujący relację PSP do eksportu analizowany łańcuchowo naprzemiennie rósł i malał w pozostałych trzech województwach. W roku 2014 zanotowano spadek omawianego wskaźnika w porównaniu z rokiem 2010 w każdym badanym regionie przygranicznym (o 12,2 pkt. proc. w woj. zachodniopomorskim, o 8,9 pkt. proc. w województwie lubuskim oraz o 6,6 pkt. proc. w woj. dolnośląskim). W roku 2014 wskaźniki obrazujące relację PSP do eksportu dla wszystkich badanych regionów były niższe niż te obliczone dla kraju. Zaznaczyć jednak trzeba, że w województwach lubuskim i dolnośląskim w latach 2010–2013 sytuacja w tym aspekcie była lepsza od sytuacji w kraju.

W analizie znaczenia eksportu towarów dla polskiego pogranicza zachodniego istotna jest też działalność eksportowa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego (zob. tab. 6.). Łączna liczba tych podmiotów na badanym obszarze wzrosła o 4,9%, tj. z 2146 w roku 2010, do 2252 w roku 2014. Udział eksportu podmiotów z kapitałem zagranicznym w eksporcie ogółem poszczególnych województw był dość zróżnicowany, jednak we wszystkich regionach wzrósł on w roku 2014 w porównaniu z rokiem bazowym.

Najwyższy wskaźnik odnotowało województwo zachodniopomorskie, zarówno w roku 2010 (58,2%), jak i w roku 2014 (73%). Dodać należy, że dla Polski wskaźnik ten zmniejszył się i wynosił odpowiednio 60,9% oraz 57,5%. Stąd niski udział w działalności eksportowej podmiotów z kapitałem krajowym należy uznać za istotny problem eksportu pogranicza zachodniego. Inaczej jest jedynie w województwie opolskim, gdzie omawiany indykator był najniższy i jednocześnie nie przekraczał średniej krajowej. Wynosił 46% w roku 2010 oraz 47,4% w roku 2014.

Tabela 6. Eksport podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w województwach pogranicza zachodniego w latach 2010–2014

Rok	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Województwo zachodniopomorskie</b>					
Liczba podmiotów eksportujących z udziałem kapitału zagranicznego	553	577	595	586	597
Udział eksportu towarów podmiotów z kapitałem zagranicznym w eksporcie towarów ogółem w województwie zachodniopomorskim (w %)	58,2	49,2	64,6	66,8	73,0
<b>Województwo lubuskie</b>					
Liczba podmiotów eksportujących z udziałem kapitału zagranicznego	369	372	354	362	361
Udział eksportu towarów podmiotów z kapitałem zagranicznym w eksporcie towarów ogółem w województwie lubuskim (w %)	57,2	49,4	60,8	54,9	67,9
<b>Województwo dolnośląskie</b>					
Liczba podmiotów eksportujących z udziałem kapitału zagranicznego	989	1016	1015	1049	1046
Udział eksportu towarów podmiotów z kapitałem zagranicznym w eksporcie towarów ogółem w województwie dolnośląskim (w %)	57,6	45,5	56,5	57,1	67,5
<b>Województwo opolskie</b>					
Liczba podmiotów eksportujących z udziałem kapitału zagranicznego	235	244	254	246	248
Udział eksportu towarów podmiotów z kapitałem zagranicznym w eksporcie towarów ogółem w województwie opolskim (w %)	46,0	39,7	56,1	48,4	47,4

Źródło: Obliczenia i opracowanie własne na podstawie z danych z tabeli 2 oraz Działalności gospodarczej... [GUS 2010–2014].

## Zakończenie

Przeprowadzone badania wykazały, że eksport towarów w obrębie zachodniego pogranicza Polski jest zróżnicowany. Wśród badanych regionów jedynie w województwie dolnośląskim i lubuskim odgrywa on istotne znaczenie w ich rozwoju. W pozostałych województwach – tj. zachodniopomorskim i opolskim – eksport towarów miał niewielkie znaczenie i w związku z tym nie może być traktowany jako jedyna (bądź główna) determinanta rozwoju badanych województw i zmniejszenia ich dy-

stansu rozwojowego w stosunku do innych regionów Polski i Unii Europejskiej. Dlatego należy uznać, że postawiona we wstępie hipoteza została częściowo pozytywnie zweryfikowana.

W województwie dolnośląskim i lubuskim nie zaobserwowano znaczących i utrzymujących się wzrostów wartości eksportu towarów, chociaż należy wskazać, że salda obrotów towarowych w tych regionach, z wyjątkiem roku 2014, były dodatnie. Istotne jednak jest to, że udział województwa dolnośląskiego w eksporcie Polski jest znaczący, choć systematycznie też malał. Obserwowanych zmian nie należy jednak łączyć z pogorszeniem sytuacji w eksporcie towarów regionu, lecz z jego intensywnymi przeobrażeniami. Następuje transformacja regionu – województwo, które kojarzyło się głównie z przemysłem i bazowało na eksporcie surowców, coraz mocniej rozwija się w kierunku usług, nowoczesnych technologii i wyspecjalizowanej produkcji, np. elektroniki, AGD czy sektora *automotive* [zob. Dolnośląskie ma szansę... 2016]. Badania potwierdzają te przemiany. Z kolei województwo lubuskie nie ma wielkiego udziału w generowaniu eksportu krajowego, jednak wskaźniki wyraźnie podkreślają ważną rolę eksportu towarów w jego gospodarce. Warto zaznaczyć, że w wypadku Lubuskiego rozwój regionalny nie jest determinowany głównie innowacjami, jednak jego mocną stroną, oprócz eksportu, jest efektywne wykorzystywanie unijnych funduszy strukturalnych oraz duża liczba spółek z kapitałem zagranicznym.

W województwie zachodniopomorskim obserwuje się nieznaczny rozwój eksportu towarów do roku 2013. W porównaniu z innymi regionami Polski region zachodniopomorski wypada słabo. Chociaż należy podkreślić, że w eksporcie województwa zachodniopomorskiego oprócz towarów dość istotne miejsce od dłuższego czasu zajmują usługi, zwłaszcza transportowo-logistyczne, a szansę na rozwój upatruje się także w produkcji i sprzedaży energii odnawialnej.

Na polskim pograniczu zachodnim najsłabiej rozwinięty jest eksport towarów w województwie opolskim, chociaż widoczny jest jego rozwój. Region ten ma bardzo mały udział w eksporcie krajowym. Dodatkowo stopa eksportu i relacja wartości eksportu do produkcji sprzedanej przemysłu obrazują w badanych latach małą, lecz poprawiającą się otwartość tej gospodarki regionu. Trzeba jednak zaznaczyć, że mocną stroną regionu jest dynamiczny rozwój dwóch specjalnych stref ekonomicznych oraz prowadzenie skutecznej polityki skierowanej do inwestorów i eksporterów.

Wzrost znaczenia eksportu w gospodarce zachodniego pogranicza Polski może w przyszłości być pochodną przede wszystkim: lepszego wykorzystania atutów



przygranicznego położenia geograficznego, dalszego rozwoju najlepszych branż w eksporcie towarów i usług, rozwoju inteligentnych specjalizacji poszczególnych województw czy rozwoju działań innowacyjnych zarówno przez przedsiębiorstwa krajowe, jak i zagraniczne.

## **Bibliografia**

**Bernaś B. (red.) (2012)**, *Międzynarodowe transakcje gospodarcze*, Difin, Warszawa.

**Brzęczek-Nester D. (2015)**, *Polski eksport w latach 1999-2014 – kluczowe tendencje w ujęciach ilościowym, branżowym i geograficznym*, [w:] B. Drelich-Skulska, W. Michalczyk, M. Domiter (red.), *Globalizacja – gra z dodatnim czy ujemnym wynikiem?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

**Golejewska A. (2012)**, *Eksport jako czynnik rozwoju regionalnego. Aspekt teoretyczny*, „Zarządzanie i Finanse”, nr 1, cz. 2.

**Grabowiecki J. (2001)**, *Wymiana handlowa*, [w:] R. Horodeński, C. Sadowska-Snarska (red.), *Województwo podlaskie u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok.

**Grabowiecki J. (2012)**, *Wartość i dynamika wymiany handlowej województwa podlaskiego*, [w:] J. Grabowiecki (red.), *Wymiana handlowa województwa podlaskiego po akcesji do Unii Europejskiej*, BFKK, Białystok.

**GUS 2011-2014**, *Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym w roku 2010, 2011, 2012 i 2013*, Warszawa.

**GUS 2012 i 2014**, *Rocznik statystyczny przemysłu*, Warszawa.

**Instytut Morski w Gdańsku 2011-2014**, *Gospodarka Morska*, „Przegląd Statystyczny” 2010-2013, Gdańsk.

**Komornicki T. (2000)**, *Poziom i struktura eksportu jako warunek a jednocześnie pochodna konkurencyjności regionów*, [w:] S. Ciok, D. Ilnicki (red.), *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalnooprzestrzennych*, T. 5, Wrocław.

**Komornicki T. (2002)**, *Euroregiony wschodniego pogranicza a oficjalna wymiana towarowa*, [w:] A. Stasiak (red.), *Euroregiony wschodniego pogranicza – założenia i osiągnięcia*, Białystok, s. 31-48.

**Komornicki T. (2006)**, *Eksport w ujęciu regionalnym jako miernik rozwoju przemysłu*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu”, nr 8.

**Kuśpit J. (2011)**, *Handel zagraniczny województwa lubelskiego – główne tendencje i ich przyczyny*, [w:] J. Rymarczyk, M. Domiter, W. Michalczyk (red.), *Problemy regionalizmu i globalizacji*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 221.

**Maćkowiak H. (2013)**, *Zróżnicowanie struktury handlu zagranicznego Polski w ujęciu regionalnym oraz konkurencyjność eksportowa regionów*, „Studia i Prace z Geografii i Geologii” nr 37.

**Malkowska A., Malkowski A. (2016)**, *Eksport jako czynnik rozwoju województw wschodniego pogranicza Polski*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań, w druku.

**Rogacki H. (2001)**, *Zróżnicowanie aktywności eksportowej i importowej województw Polski*, [w:] Z. Ziolo (red.), *Problemy przemian struktur przemysłowych w procesie wdrażania reguł gospodarki rynkowej*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu PTG”, nr 3, Warszawa–Kraków–Rzeszów.

**Szejgiec B., Komornicki T. (2015)**, *Spatial differentiation of Polish export linkages*, „Geographia Polonica”, No 88, 1.

**Umiński S. (2012)**, *Rozważania nad naturą, przyczynami oraz konkurencyjnością działalności eksportowej w ujęciu regionalnym dla Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

**Wilkin J. (2003)**, *Peryferyjność i marginalizacja w świetle nowych teorii rozwoju (nowa geografia ekonomiczna, teoria wzrostu endogennego, instytucjonalizm)*, [w:] A. Bołtromiuk (red.), *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.

**Wnorowski H. (2002)**, *Międzynarodowe uwarunkowania procesów rozwojowych regionów*, [w:] C. Sadowska-Snarska (red.), *Problemy rozwoju przygranicznych regionów wschodniej Polski*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok.

## Bibliografia elektroniczna

**Bank Danych Lokalnych GUS**, [online] <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp: wrzesień 2016.

**Dolnośląskie ma szansę na podium w eksporcie (2016)**, [online], <https://firmowee-wolucje.money.pl/eksport-import/dolnoslaskie-ma-szanse-na-podium-w-eksporcie>, dostęp 5 listopada 2016.

**Handel zagraniczny w województwach (NTS 2). Raport końcowy (2015)**, Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS, Jachranka [online], <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyka-dla-polityki-spojnosci/realizacja-prac-metodologicznych-analiz-ekspertyz-oraz-prac-badawczych-na-potrzeby-polityki-spojnosci/inne-prace-badawcze/>, dostęp: październik - listopada 2016.

**Handel zagraniczny**, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, [online], <http://www.umwd.dolnyslask.pl/gospodarka/handelzagraniczny/>, dostęp: 10 listopada 2016.

**Lubuski eksport**, „Głos przedsiębiorcy”, nr 2(91)/2016, [online], <http://www.ziph.pl/cms/attachments/ad003b6841c9217aaa3d232b163f4798.pdf>, dostęp: 15 listopada 2016.

**Polski eksport rośnie jak na drożdżach, ale są zagrożenia (2014)**, [online] <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/polski-eksport-rosnie-jak-na-drozdach-ale,119,0,1651063.html>, dostęp: październik - listopada 2016.

**Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa opolskiego. Diagnoza strategiczna (2011)**, [online], [http://www.osisg.opolskie.pl/b\\_i\\_a/raport.umwo.osisg.pdf](http://www.osisg.opolskie.pl/b_i_a/raport.umwo.osisg.pdf), dostęp: październik - listopada 2016.

**Regionalne Obserwatorium Terytorialne Województwa Zachodniopomorskiego (2014)**, *Eksport województwa zachodniopomorskiego w latach 2008-2012*, [online], <http://eregion.wzp.pl/obszary/handel-zagraniczny> dostęp: 15 września 2016.

**Roczne wskaźniki makroekonomiczne. Handel zagraniczny. GUS**, [online], <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>, dostęp: 15 listopada 2016.

**Stefaniak P. (2014)**, *Szanse, problemy i wyzwania polskiego eksportu*, [online], [http://finanse.wnp.pl/szanse-problemy-i-wyzwania-polskiego-eksportu,216239\\_1\\_0\\_1.html](http://finanse.wnp.pl/szanse-problemy-i-wyzwania-polskiego-eksportu,216239_1_0_1.html), dostęp: 8 listopada 2016.



**Tadeusz Jakub Chruściel\***

Spółeczna Akademia Nauk

## Zarządzanie rozwojem miast średniej wielkości

### Medium-sized Cities Development Management

**Abstract:** Cities compete over tourists and investors. Their rivalry is also focused on maintaining the amount of current residents. Whether or not they succeed depends among others upon the attractiveness of public spaces and the quality of services offered to the public. Efficient use of maintenance expenditure on the sufficiently large amounts of urban greenery has a positive effect on both development of medium-sized cities and the quality of life of their inhabitants.

**Key words:** management, development, medium-sized cities

### Wstęp

Kryzys finansowy i wynikające z niego zmniejszone przychody budżetowe, a także niekorzystne prognozy demograficzne oraz rosnące oczekiwania mieszkańców czy nasilająca się konkurencja pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego wystawiają miasta średniej wielkości na próbę. Znikoma liczba publikacji dotycząca miast średniej wielkości skłoniła autora do podjęcia próby zbadania uwarunkowań sprzyjających rozwojowi tej grupy miast, ich możliwości finansowych, nakreślonej strategii rozwoju uwzględniającej środowisko przyrodnicze w perspektywie znaczenia zasobów zieleni w przestrzeni publicznej jako istotnego elementu wpływającego na wizerunek miasta. Zróżnicowany udział nakładów na utrzymanie zieleni publicznej w wydatkach budżetowych badanych miast, zdaniem autora, nie jest adekwatny do osiągniętych rezultatów wizerunkowych oraz zaleceń ogólnościowych, co może być przedmiotem dalszych dociekań. Celem opracowania jest wyeksponowanie

\*apromodeni@wp.pl

aspektu zarządzania terenami zieleni miejskiej jako istotnego elementu wpływającego na jakość życia mieszkańców, a także dalszy rozwój miast średniej wielkości w Polsce.

## Uwarunkowania rozwoju miast

System gospodarki rynkowej w Polsce spowodował wzrost konkurencji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, a także pojawienie się marketingu terytorialnego jako próby przenoszenia oraz adaptacji koncepcji sprzedaży i zarządzania z sektora prywatnego do sektora publicznego. Zastosowanie koncepcji marketingowych w jednostkach samorządowych wyraża się koncentracją działań administracji publicznej na kształtowaniu i zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej [Żbikowski 2012, ss. 27–28]. Stosowana w marketingu terytorialnym formuła 4P odnosi się np. do produktów w formie usług publicznych, oferowanych cen dóbr miejskich, dystrybucji usług oświatowych, dostępności oraz komplementarności usług ochrony zdrowia, a także promocji w postaci kreowania pozytywnego, przyciągającego klientów obrazu miasta, opartego na realnych walorach ekonomicznych, istniejącego środowiska naturalnego, dobrach kultury itp. [Żbikowski 2012, ss. 36–39]. Zasadniczym celem marketingu terytorialnego jest zbudowanie pozytywnego wizerunku miejsca w oczach mieszkańców. Potencjalny klient zewnętrzny i wewnętrzny poszukuje miejsca rodzinnego, aktywnego wypoczynku w bezpiecznym i czystym środowisku naturalnym oraz produktów lokalnych, niestandardowych, mających indywidualne cechy, budzących zaciekawienie [Kamosiński 2012, ss. 100–101].

Według prognoz GUS w roku 2050 ponad jedna trzecia mieszkańców Polski będzie mieć więcej niż 65 lat życia. Nasilający się regres demograficzny zmieni struktury sektora usług, a także ograniczy wielkość finansów publicznych, w tym przychodów jednostek samorządowych. Prognozowany w Polsce coraz większy odsetek osób w wieku emerytalnym w stosunku do osób w wieku produkcyjnym wpłynie niekorzystnie na dochody samorządów terytorialnych, a ponadto spowoduje zwiększenie wydatków na opiekę czy infrastrukturę dostosowaną do potrzeb osób starszych [Szułkowski 2011, s. 410].

Istnieje zależność między atrakcyjnością ośrodka miejskiego a liczbą ludności. Mając na uwadze rozlewanie się mieszkańców na obrzeża, istotnym elementem jest reurbanizacja jako proces powrotu ludności do obszarów centralnych [Strze-

lecki 2013, ss. 130, 132]. Podczas rewitalizacji centralnych części miast należałoby uwzględnić wykorzystanie terenów na cele mieszkaniowe. Może to mieć szczególne znaczenie w zasiedlaniu się osób starszych, dla których mieszkanie w centrum oznacza wyższą jakość poprzez bliską dostępność do większości usług. Kurczenie się miast ma także związek z rynkiem pracy, szczególnie miast małej i średniej wielkości, gdy odległość do dużego miasta oferującego pracę przekracza 70–100 km, co wiąże się z możliwością dojazdów [Ziobrowski 2013, ss. 209–210]. Potrzebna jest także, wzorem państw skandynawskich, urbanistyka kreująca zabudowę wielopokoleniową dostosowaną do różnych etapów cyklu życia oraz przestrzeń publiczną przyjazną dla środowiska i spotkań z dostępnością do komunikacji zbiorowej, także dla osób niepełnosprawnych [Parteka 2013, s. 197]. Sprzyjać temu może idea miasta zwarteego. Jako jedna z podstawowych koncepcji współczesnych miast zakłada powszechny dostęp do wysokiej jakości przestrzeni publicznej, w tym tworzenie zielonych pierścieni pełniących funkcję rekreacyjną [Ogrodnik 2015, ss. 40–41]. Poprawa jakości przestrzeni publicznej jest najbardziej efektywną strategią rewitalizacji miejskich, jest mniej kosztowna, szeroko zauważalna i może być zrealizowana stosunkowo szybko z korzyścią dla każdego mieszkańca i gościa miasta. Jednym z czynników zatrzymania ludzi w wyludniającym się centrum jest poprawa stanu przyrodniczego istniejących przestrzeni publicznych poprzez tworzenie placów zabaw i odnawianie drzewostanu parków [Przesmycka 2005, s. 57]. Istniejące korzyści z przestrzeni publicznej miast można sklasyfikować jako wartości ekonomiczne, społeczne oraz środowiskowe w postaci: większych wartości nieruchomości, większej atrakcyjności dla kapitału ludzkiego, większego zaufania biznesu, wyższej jakości życia czy mniejszego zanieczyszczenia powietrza. Korzyści z terenów rekreacyjnych w mieście obejmują: zdrowie fizyczne, zdrowie psychiczne, promocję turystyki, lepszą jakość powietrza i większą stabilność temperaturową przestrzeni miejskiej [Szczech-Pietkiewicz 2016, s. 141, 143].

## Cele polityki miejskiej

Strategiczne cele, określone w dokumencie Krajowa Polityka Miejska i przyjętym 20 października 2015 r. przez Radę Ministrów zakładają, że miasta będą: sprawne, zwarte i zrównoważone, spójne, konkurencyjne oraz silne. Przenikające się wątki tematyczne: kształtowanie przestrzeni, partycypacja społeczna, transport i mobilność miejska, niskoemisyjność i efektywność energetyczna, rewitalizacja, polityka inwesty-



cyjna, rozwój gospodarczy, ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu, demografia, a także zarządzanie obszarami miejskimi dla każdego celu strategicznego wyznaczają macierz obszarów współzależnych od siebie i wpływających na nadrzędny element polityki miejskiej.

Miasta przyszłości charakteryzować powinien zrównoważony rozwój, gdzie najważniejszym celem jest poprawa jakości życia mieszkańców. Strategie nakreślone w dokumentach europejskich akcentują, oprócz rozwoju ekonomicznego, niezwykle ważny aspekt ekologiczny. Na jakość środowiska przyrodniczego wpływa wiele czynników, lecz dominujące znaczenie ma ilość i forma utrzymania zasobów zieleni miejskiej. Dotychczas przeprowadzane w Polsce badania w zakresie zieleni miejskiej obejmowały zazwyczaj miasta duże, tj. o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 tys. Fragmentarycznie badane były miasta średniej wielkości występujące na obszarze województwa [Lamcha, May 2010]. Brak natomiast kompleksowego spojrzenia na rozwój miast średniej wielkości w perspektywie ekonomicznej i ekologicznej [Augustyn 2012, s. 14], stąd podjęta przez autora próba przybliżenia nakreślonego problemu. Miasta konkurencyjne cechuje odpowiedni standard oferowanych usług publicznych, ale także jakość przestrzeni publicznej, w której troska o czystość powietrza, niski poziom hałasu czy estetykę zauważana jest w ich granicach administracyjnych. W procesie suburbanizacji powoli znikają powierzchnie zadrzewione, a gospodarka leśna w granicach miast kieruje się wskaźnikami produkcyjnymi. Istniejące tereny zieleni parkowej i osiedlowej stanowią podstawowy element wpływający na atrakcyjność przestrzeni miejskiej, samopoczucie mieszkańców oraz przyjezdnych gości. Zachowanie istniejącej zieleni i jej rewitalizacja może się stać wizytówką miasta [Godzina 2015, s. 70]. Istotnym kierunkiem działań zwiększających atrakcyjność miast jest zagospodarowanie zielenią ich części centralnych. Niestety ilość wprowadzanej ogólnodostępnej oferty rekreacyjno-sportowej i wypoczynkowej dla wszystkich grup wiekowych pozostawia wiele do życzenia [Jankowski, Sosnowski, Wiśniewska-Kadżan i in. 2013].

Modele i koncepcje zrównoważonego rozwoju miasta zakładają m.in. działania na rzecz:

- zwiększania gęstości zaludnienia oraz zabudowy,
- poprawy dostępności wysokiej jakości terenów publicznych,
- zwiększania różnorodności miasta w sferze przyrodniczej,
- rozwijania zieleni miejskiej,
- wykorzystywania odnawialnych źródeł energii oraz ograniczania strat ciepła,
- recyklingu i nowoczesnego systemu gromadzenia oraz utylizacji odpadów.

Do istotnych zadań polityki rozwoju przestrzennego należy także wprowadzenie na osiedla mieszkaniowe przestrzeni publicznych w postaci parków i terenów rekreacyjnych umożliwiających mieszkańcom czynny i bierny wypoczynek oraz nawiązywanie kontaktów społecznych [Mierzejewska 2015, s. 9].

W ramach tworzenia i utrzymania zieleni istotne jest planowanie rozbudowy obecnych terenów zielonych, rewaloryzację parków miejskich, wykorzystanie dolin rzecznych na potrzeby rekreacyjne czy tworzenie stref buforowych wokół miasta. Jednym z rozwiązań zielonej polityki jest przekształcanie terenów niezabudowanych i przemysłowych w osiedla zrównoważone lub parki miejskie [Hulicka 2015, s. 79]. Prozdrowotne znaczenie zieleni zauważone zostało w wizji rozwoju miast w XXI w. w Nowej karcie ateńskiej, która podkreśla potrzebę zwiększenia powierzchni zieleni w miastach oraz wokół nich, gdyż ma to istotny wpływ na czystość powietrza i stabilizację temperatury [Sobol 2014, s. 290]. Założony przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) wskaźnik powierzchniowych terenów zieleni i rekreacji wynoszący 50 m<sup>2</sup> na mieszkańca jest bardzo trudny do osiągnięcia. Polski normatyw urbanistyczny z 1974 r. dawał bardzo dobre podstawy do zabezpieczenia odpowiedniej powierzchni terenów zieleni i rekreacji na poziomie minimum 25–30 m<sup>2</sup> w izochronie dojścia nie większej niż 800 m [Dąbrowska-Milewska 2010, s. 21].

## Finanse jednostek samorządu terytorialnego

System finansowania jednostek samorządu terytorialnego związany jest z różnorodnością zadań własnych i powierzonych oraz jakością dostarczanych dóbr i usług w określonym czasie. Zapewnienie zadowalającego poziomu jakości dostarczanych dóbr i usług zależne jest od poziomu środków publicznych, odpowiednich do rozmiaru i struktury realizowanych zadań oraz do zmian zgłaszanych przez społeczność lokalną [Dylewski, Filipiak, Gorzaczyńska-Koczkodaj 2006, s. 71].

Udział wydatków samorządowych w krajach europejskich stanowi średnio kilkanaście procent ich produktu krajowego brutto. W państwach skandynawskich pod koniec lat 90. udział ten był znacznie wyższy (Dania 33,0% PKB, Szwecja 28,7% PKB, Finlandia 23,0%PKB) [Kornberger-Sokołowska 2000, s. 76].

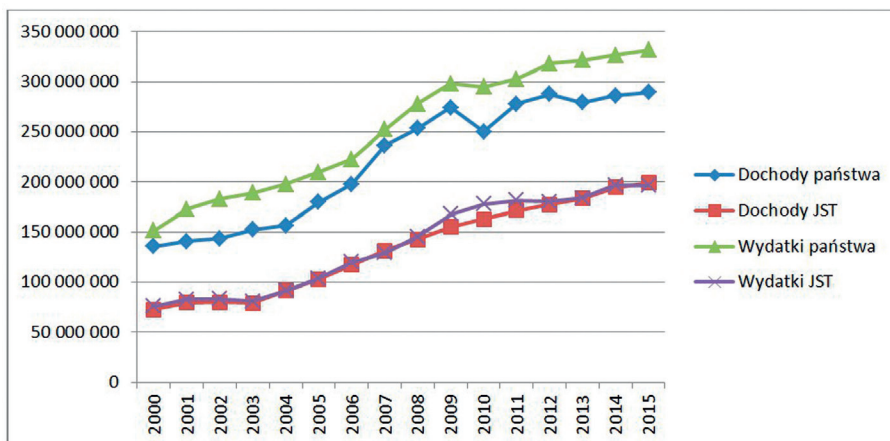
Gospodarka finansowa na poziomie jednostek samorządu terytorialnego stanowi bardzo ważny element strategiczny. Dochody jednostek samorządu terytorialnego składają się z trzech filarów: dochodów własnych (wśród których największe

znaczenie na szczeblu gminy ma podatek od nieruchomości oraz udział w podatku PIT), dopłat oraz subwencji. Im wyższy udział dochodów własnych w strukturze zasobów i finansowaniu wydatków, tym większa jest samodzielność i bardziej racjonalna gospodarka finansowa [Szewczuk 2000, s. 250]. Wrażliwym składnikiem dochodów własnych na skutki kryzysu okazał się udział w podatku od osób fizycznych (PIT), gdzie w latach 2009 i 2010 odnotowano spadek dynamiki w większości dużych miast w Polsce [Poniatowicz 2014, s. 83]. W wypadku podatku od nieruchomości dla badanych 12 największych polskich miast zjawisko spadku dynamiki nie wystąpiło [Poniatowicz 2014, s. 79].

Największy udział dochodów własnych w dochodach ogółem mają miasta na prawach powiatu. Udział ten w latach 2004–2010 wynosił średnio 2/3 dochodów ogółem. W rozpatrywanych latach powiaty uzyskały blisko 30%, a gminy miejskie blisko 50-proc. Średni udział dochodów własnych w dochodach ogółem [Sierak 2013, s. 162]. Brak uniwersalnych systemów zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego, które mogą znaleźć powszechne zastosowanie, zależy to bowiem od specyfiki prowadzonej działalności. System zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego powinien zapewniać skuteczność i efektywność oraz wysoką jakość świadczonych przez nie usług, natomiast wszelkie zmiany po ocenie opłacalności przy uwzględnieniu analizy kosztów i korzyści społecznych w skali gminy, powiatu i województwa [Zalewski 2013, s. 130].

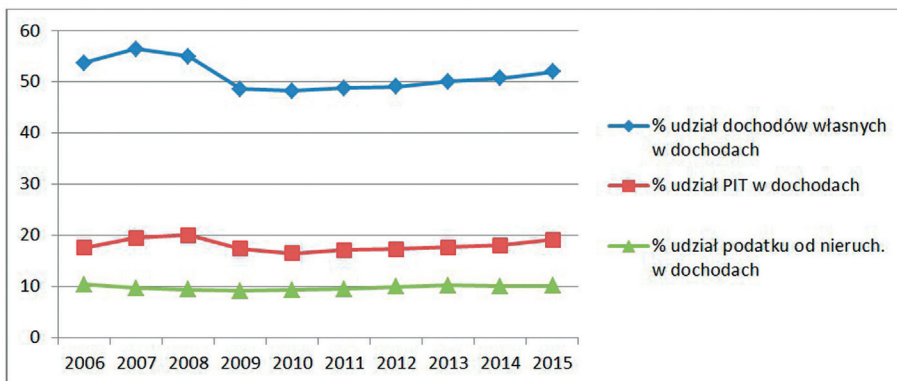
Jednostki samorządu terytorialnego (JST) prowadzą zdyscyplinowaną politykę finansową, co obrazuje wykres 1. Widoczny jest także wpływ kryzysu na dochody własne jednostek samorządu terytorialnego, co prezentuje wykres 2.

**Wykres 1. Dochody i wydatki państwa oraz dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2000–2015.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

**Wykres 2. Procentowy udział dochodów własnych, podatku od osób fizycznych oraz podatku od nieruchomości w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów za lata 2006–2015.

Badania wykonane przez autora, obejmujące swoim zakresem miasta średniej wielkości, wykazały 40-proc. różnicę osiągniętych średnich dochodów własnych w latach 2006–2014.

Tabela 1. Średnie dochody budżetów miast per capita osiągnięte w latach 2006–2014

Gmina miejska	Liczba ludności na dzień 31.12.2014 r.	Średnie dochody [w zł] na jednego mieszkańca
Ostrów Wlkp.	72 754	2 321,67
Bełchatów	59 305	2 491,06
Świdnica	58 802	2 477,69
Radomsko	47 399	2 578,35
Skarżysko-Kam.	47 212	2 332,59
Kołobrzeg	46 720	3 600,05
Zduńska Wola	43 310	2 165,38
Szczecinek	40 535	2 613,88
Brodnica	28 605	2 717,07

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Warto zauważyć, że miasta nadmorskie (Sopot, Gdańsk, Gdynia, Świnoujście, Kołobrzeg, Łeba), w których zanikający przemysł został zastąpiony przez wachlarz sektora usługowego, mają znacznie większe możliwości rozwoju dzięki uzyskiwanym wysokim dochodom [Chruściel, Wyszomirski 2014, ss. 113–114].

## Znaczenie infrastruktury w rozwoju miast

Aleksander Noworól podejmuje próbę usystematyzowania głównych problemów zarządczych tworzących elementy zarządzania terytorialnego, wyróżniając podsystem środowiska przestrzennego, a w nim jako podsystemy branżowe m.in.:

- tereny zieleni i cmentarnictwo jako elementy środowiska,
- infrastrukturę techniczną i gospodarkę komunalną,
- komunikację i drogownictwo,

wyszczególniając kluczowe problemy zarządzania terytorialnego w obszarze rozpoznania i kształtowania infrastruktury technicznej podnoszącej: jakość życia wspólnoty samorządowej, bogactwo i wydajność infrastruktury oraz atrakcyjność dla ludności napływowej [Noworól, 2010, s. 113]. Miejskie tereny zieleni klasyfikowane są jako istotny element systemu infrastruktury przestrzeni publicznych miast. Parki i skwery, podobnie jak place i ulice, stanowią strategiczny czynnik wyposażenia miasta w ogólnodostępne obszary spotkań, rekreacji i innych przejawów aktywności mieszkańców. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym definiuje przestrzeń

publiczną jako obszar, który ze względu na położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne ma szczególne znaczenie dla zaspokajania potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyja nawiązywaniu kontaktów społecznych [Sutkowska 2006, s. 186]. Z kolei Ustawa o ochronie przyrody uszczegóławia tereny zieleni nie tylko jako parki, zieleńce promenady, bulwary, ogrody i cmentarze, lecz także m.in. zieleń towarzyszącą ulicom, placom i budynkom [Bożętka 2008, s. 51]. Dobrze utrzymana zieleń może stanowić źródło dochodów. Piękno to bogactwo i czynnik jego pomnażania. Przyciąga inwestorów, turystów i innych klientów, co przyczynia się do pobudzania koniunktury gospodarczej oraz dobrostanu ludzi oraz kraju [Mączyńska 2013, s. 47]. Pozytywny wizerunek sprzyja budowie zaufania do władz lokalnych, a ponadto przyczynia się do wzrostu zainteresowania miastem i wpływa na jego rozwój, między innymi dzięki pozyskiwaniu nowych mieszkańców, turystów, inwestorów. Stwarza także możliwości organizacji imprez kulturalnych i sportowych [Dudek-Mańkowska 2011, ss. 46, 60]. Postrzegana jakość usług publicznych, stanowiących swoisty „produkt miejski”, którego celem jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców, warunkuje określony sposób percepcji środowiska lokalnego i wpływa na poziom satysfakcji z życia w danej miejscowości [Glińska, 2010, s. 62]. Atrybutami dobrej przestrzeni publicznej są: integracyjność, dostępność, edukacyjność, komfort i bezpieczeństwo użytkowania, wizerunek miejsca oraz atrakcyjność funkcjonalna. Nie wystarczy tworzyć nowe tereny zieleni, trzeba je jeszcze atrakcyjnie zaaranżować. Nowoczesne parki muszą mieć „program wrażeń, przyciągający użytkowników [Januchta-Szostak 2012, ss. 36, 39].

Największy udział nakładów ponoszonych na utrzymanie zieleni miejskiej stanowią koszty robocizny. Pomimo różnorodnych rozwiązań zarządzania zielenią publiczną warto zwrócić uwagę na powierzenie tego zadania samorządowej spółce komunalnej. Uzyskane efekty wskazują na wysoką efektywność wykorzystania zaangażowanych środków publicznych oraz majątku komunalnego [Chruściel 2016, s. 55].

## **Zasoby i koszty utrzymania zieleni publicznej w miastach średniej wielkości**

Niniejsze opracowanie dotyczy wybranej grupy miast, tj. gmin miejskich średniej wielkości, które według GUS mają od 20 do 100 tys. mieszkańców. Dotychczasowe opracowania i analizy rozwoju ekonomicznego miast dotyczą wyłącznie miast dużych [Śmiechowicz 2011, Poniatowicz 2014]. Opieranie się w zarządzaniu na prakty-

ce z dużych miast o innych uwarunkowaniach, możliwościach i potencjale może dać rezultaty odmienne od oczekiwanych. Należy też zauważyć, że inny charakter mają miasta średnie w województwie mazowieckim, inne w śląskim, a jeszcze inne w województwie podlaskim czy warmińsko-mazurskim. W podejmowanych badaniach niezbędne jest przyjęcie kontekstu przestrzennego, historycznego, społecznego oraz gospodarczego [Runge 2012, s. 99].

Bardzo istotnym zasobem infrastruktury miejskiej, wpływającym na jakość życia mieszkańców, jest zieleń miejska. Współczesne miasta potrzebują 50 m<sup>2</sup> zieleni przypadającej na jednego mieszkańca. Ilość zieleni miejskiej w badanych miastach średniej wielkości obrazuje tabela 2. Większość badanych miast nie osiągnęła nawet 50% wskazanych zaleceń.

Procentowy średni udział w budżetach miast przeznaczonych łącznie środków finansowych w latach 2006–2014 na utrzymanie zieleni w badanych miastach średniej wielkości, zaprezentowany w tabeli 3, ukazuje kilkunastokrotną rozbieżność.

Tabela 2. Zasoby zieleni miejskiej przypadające na jednego mieszkańca w 2012 r.

Gmina miejska	m <sup>2</sup>	Gmina miejska	m <sup>2</sup>	Gmina miejska	m <sup>2</sup>
Świdnik	45,97	Lubin	25,36	Żary	16,35
Kwidzyn	40,2	Sanok	24,67	Ostrów Wlkp.	<b>16,28</b>
Malbork	36,93	Ostróda	22,87	Bełchatów	<b>16,2</b>
Puławy	34,93	Świdnica	<b>22,75</b>	Elk	15,82
Kołobrzeg	<b>34,86</b>	Itawa	22,72	Lębork	15,11
Szczecinek	<b>34,03</b>	Sieradz	22,49	Bolesławiec	14,73
Brzeg	33,57	Chojnice	21,55	Nowa Sól	14,54
Zgorzelec	30,55	Gniezno	21,25	Turek	13,01
Kraśnik	29,46	Giżycko	21,19	Wejherowo	12,88
Mielec	28,83	Augustów	20,83	<b>Brodnica</b>	<b>12,78</b>
Bielawa	28,75	Rumia	20,56	Dębica	12,51
Inowrocław	28,15	Mława	20,05	Nowy Targ	12,48
Tczew	27,78	Bochnia	19,93	<b>Radomsko</b>	<b>12,08</b>
<b>Zduńska Wola</b>	<b>27,59</b>	Tomaszów Maz.	19,55	Jasło	11,95
Dzierżoniów	25,8	Piła	18,75	<b>Skarżysko-Kam.</b>	<b>11,29</b>
Ostrowiec Św.	25,71	Oleśnica	18,43	Starogard Gd.	11,26
Ciechanów	25,62	Starachowice	18,41	Jarosław	11,07

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.



Tabela 3. Procentowy średni udział w budżetach miast nakładów przeznaczonych na utrzymanie zieleni miejskiej w latach 2006–2014

Gmina miejska	%	Gmina miejska	%	Gmina miejska	%
Inowrocław	3,81	Brzeg	0,86	Giżycko	0,53
Oleśnica	3,36	<b>Brodnica</b>	<b>0,85</b>	Elk	0,52
Piła	2,5	Lubin	0,82	Świdnik	0,51
<b>Bełchatów</b>	<b>2,3</b>	Nowa Sól	0,79	<b>Skarżysko-Kam.</b>	<b>0,47</b>
Zgorzelec	2,3	Puławy	0,77	Chojnice	0,45
Mława	1,81	Bielawa	0,73	<b>Szczecinek</b>	<b>0,44</b>
<b>Kołobrzeg</b>	<b>1,78</b>	Sanok	0,69	Dębica	0,42
Nowy Targ	1,59	Bochnia	0,69	Jasło	0,42
Żary	1,16	Sieradz	0,66	Gniezno	0,4
<b>Ostrów Wlkp.</b>	<b>1,14</b>	Starogard Gd.	0,65	Ostróda	0,4
Kwidzyn	1,14	Ława	0,64	Tomaszów Maz.	0,38
Tczew	1,13	Bolesławiec	0,63	Augustów	0,36
<b>Świdnica</b>	<b>1,13</b>	Rumia	0,61	Malbork	0,33
Kraśnik	1,05	<b>Radomsko</b>	<b>0,6</b>	<b>Zduńska Wola</b>	<b>0,31</b>
Wejherowo	1,02	Turek	0,58	Jarosław	0,29
Mielec	0,87	Ciechanów	0,54	Ostrowiec Św.	0,28
Lębork	0,87	Dzierżoniów	0,54	Starachowice	0,27

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Znacznie lepszy, bardziej obiektywny obraz nakładów na utrzymanie odniesiony do jednostki powierzchni zieleni miejskiej i dodatkowo uśredniony za lata 2006–2014 przedstawia tabela 4. Niestety rozbieżności nakładów badanych jednostek samorządu terytorialnego według tych założonych kryteriów są jeszcze większe.

Zachodzi wątpliwość, czy miasta wydające dużo pieniędzy publicznych na zieleni miejską uzyskują znacznie lepszy wizerunek przestrzeni publicznej i czy jakość życia mieszkańców tych miast jest zdecydowanie lepsza. A może też przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać gdzie indziej?

Pogrubionym drukiem zaznaczone są miasta będące siedzibami wydziałów zamiejscowych Społecznej Akademii Nauk, co stanowić może inspirację do dalszych pogłębionych badań z zakresu jakości przestrzeni publicznej.

Tabela 4. Średnie wydatki miast na utrzymanie 1 m<sup>2</sup> zieleni miejskiej w latach 2006–2014

Gmina miejska	zł/m <sup>2</sup>	Gmina miejska	zł/m <sup>2</sup>	Gmina miejska	zł/m <sup>2</sup>
Oleśnica	4,56	Bolesławiec	1,27	Jarosław	0,63
Piła	3,65	Turek	1,2	Brzeg	0,62
<b>Bełchatów</b>	<b>3,53</b>	Jasło	1,02	Giżycko	0,61
Inowrocław	3,45	Tczew	1,01	Ciechanów	0,56
Nowy Targ	3,24	Lubin	1,01	Chojnice	0,53
Mława	2,28	<b>Skarżysko-Kam.</b>	<b>0,97</b>	Dzierżoniów	0,52
Wejherowo	2,07	Bochnia	0,89	Tomaszów Maz.	0,45
Żary	1,9	Kwidzyn	0,85	Ostróda	0,44
Zgorzelec	1,86	Dębica	0,84	Bielawa	0,43
<b>Kołobrzeg</b>	<b>1,84</b>	Elk	0,83	Gniezno	0,43
<b>Brodnica</b>	<b>1,79</b>	Ława	0,78	Augustów	0,41
<b>Ostrów Wlkp.</b>	<b>1,62</b>	Kraśnik	0,76	Starachowice	0,36
Lębork	1,58	Mielec	0,75	<b>Szczecinek</b>	<b>0,33</b>
Starogard Gd.	1,45	Puławy	0,73	Ostrowiec Św.	0,26
Nowa Sól	1,42	Sieradz	0,7	Świdnik	0,25
<b>Świdnica</b>	<b>1,41</b>	Rumia	0,69	<b>Zduńska Wola</b>	<b>0,25</b>
<b>Radomsko</b>	<b>1,28</b>	Sanok	0,66	Malbork	0,22

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

## Podsumowanie

Konkurencyjność miast to zagadnienie pojawiające się coraz częściej. W strategii zrównoważonego rozwoju miast dużą wagę przykładają do aspektów jakości życia mieszkańców. Współczesne miasta potrzebują dobrze urządzonej przestrzeni publicznej, gdzie dominującą rolę odgrywa zieleń miejska w postaci parków, skwerów, zieleni przyulicznej, terenów rekreacyjno-sportowych. Takie podejście ma bezpośredni wpływ na rozwój miast, szczególnie tych mniejszych, pozbawionych ofert edukacyjnych na poziomie wyższym oraz szerokich ofert pracy. Uzyskanie przez większość miast wystarczającej ilości zieleni publicznej przypadającej na jednego mieszkańca nakreślonej przez WHO jest zadaniem bardzo odległym. Analiza powierzchni oraz nakładów przeznaczanych na utrzymanie zieleni miejskiej w miastach średniej wielkości w Polsce ukazuje znaczne rozbieżności.

Zarządzanie rozwojem miast średniej wielkości w dużym stopniu zależeć będzie od przyjętej strategii zarządzania terenami zieleni uwzględniającej: korzystne aspekty wizerunkowe, odpowiednią wielkość zasobów zieleni miejskiej, uzyskiwany poziom jakości usług utrzymania zieleni publicznej czy optymalną ilość nakładów przeznaczanych z budżetów samorządowych na ten cel, co w niniejszym opracowaniu ukazała przeprowadzona analiza literatury przedmiotu oraz badania statystyczne.

## Bibliografia

**Augustyn A. (2012)**, *Polityka miejska w Polsce w świetle polityki spójności UE na lata 2014-2020*, „Problemy Rozwoju Miast”, Nr 2.

**Bożętka B. (2008)**, *Systemy zieleni miejskiej w Polsce – ewolucja i problemy kształtowania*, „Problemy Ekologii Krajobrazu”, t. XXII.

**Chruściel T. J. (2016)**, *Zarządzanie zielenią publiczną w Szczecinku*, [w:] Tereny zieleni w mieście i ich uwarunkowania, Wydawnictwo EKO-CHART, Katowice.

**Chruściel T. J., Wyszomirski A. (2015)**, *Dochody jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle kryzysu gospodarczego*, [w:] I. Kłóska (red.), *Finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Humanistyczna, Bielsko-Biała.

**Dąbrowska-Milewska G. (2010)**, *Standardy urbanistyczne dla terenów mieszkaniowych – wybrane zagadnienia*, „Architecturae et Artibus”, Nr. 1/2010.

**Dudek-Mańkowska S. (2011)**, *Koncepcja wizerunku miasta*, [w:] A. Grzegorzczak, A. Kochaniec (red.), *Kreowanie wizerunku miast*, Wyższa szkoła Promocji, Warszawa.

**Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2006)**, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

**Glińska E. (2010)**, *Wizerunek miasta wśród jego mieszkańców a subiektywna jakość życia – koncepcja badań* [w:] A. Noworól (red.), *Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem i funkcjonowaniem organizacji publicznych*, t. II, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

**Godzina P. (2015)**, *Tereny zieleni publicznej w kontekście zrównoważonego rozwoju miasta*, „Prace Geograficzne”, z. 141.

**Hulicka A. (2015)**, *Miasto zielone – miasto zrównoważone. Sposoby kształtowania miejskich terenów zieleni w nawiązaniu do idei Green City*, „Prace Geograficzne”, z. 141.

**Jankowski K., Sosnowski J., Wiśniewska-Kadżajan B. i In. (2013)**, *Organizacja wypoczynku i rekreacji na terenach zieleni miejskiej*, „Administracja i Zarządzanie”, Nr 98/2013.

**Januchta-Szostak A. (2012)**, *Atrybuty dobrej przestrzeni publicznej w świetle badań jakości życia i percepcji przestrzeni miejskiej*, [w:] M. Kosmala (red.), *Zieleń a klimat społeczny miasta*, Wyd. Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych, Toruń.

**Kamosiński S. (2012)**, *Marketing terytorialny małych miast i wsi*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania”, t. 2/2012.

**Kornberger-Sokołowska E. (2000)**, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego t. II*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.

**Lamcha L., May J. (2010)**, *Problemy rewitalizacji w dużych miastach województwa łódzkiego (powyżej 25 000 mieszkańców)*, „Problemy Rozwoju Miast”, Nr 3.

**Mączyńska E. (2013)**, *Inwestowanie a estetyka*, [w:] M. Bryx (red.), *Rynek nieruchomości. Finansowanie rozwoju miast*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.

**Mierzejewska L. (2015)**, *Zrównoważony rozwój miasta – wybrane sposoby pojmowania, koncepcje i modele*, „Problemy Rozwoju Miast”, z. III/2015.

**Noworól A. (2010)**, *Zarządzanie terytorialne jako dziedzina zarządzania publicznego* [w:] T. Wawak (red.) *Komunikacja i jakość w zarządzaniu*, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

**Ogrodnik K. (2015)**, *Idea miasta zwartego – definicja, główne założenia, aktualne praktyki*, „ARCHITECTURAE et ARTIBUS”, 4/2015.

**Parteka T. (2013)**, *Znikające miasta symptomem nowej urbanizacji*, [w:] *Zarządzanie rozwojem miast o zmniejszającej się liczbie mieszkańców (w kontekście perspektywy finansowej 2014-2020)*, Kancelaria Senatu, Warszawa.

**Poniatowicz M. (2014)**, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*, Wydawnictwo CEDEWU, Warszawa.

**Przesmycka E. (2005)**, *Rewitalizacja przyrodnicza miast – kontynuacja czy dyskontynuacja*, Teka Kom. Arch. Urb. Stud. Krajobr. – OL PAN.

**Runge A. (2012)**, *Metodologiczne problemy badania miast średnich w Polsce*, „Prace geograficzne”, zeszyt 129.

**Sierak J. (2013)**, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] G. Maśloch, J. Sierak (red.), *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.

**Sobol A. (2014)**, *Rewitalizacja miast w kolorach zieleni*, „Studia Ekonomiczne”, vol. 187.

**Strzelecki Z. (2013)**, *Regionalne konsekwencje spadku liczby mieszkańców miast*, [w:] Zarządzanie rozwojem miast o zmniejszającej się liczbie mieszkańców (w kontekście perspektywy finansowej 2014-2020), Kancelaria Senatu, Warszawa.

**Sutkowska E. (2006)**, *Współczesny kształt i znaczenie zieleni miejskiej jako zielonej przestrzeni publicznej w strukturze miasta – przestrzeń dla kreacji*, Teka Kom. Arch. Urb. Stud. Krajobr. – OL PAN.

**Szczech-Pietkiewicz E. (2016)**, *Własność prywatna versus własność publiczna w przestrzeni miejskiej*, „Studia Ekonomiczne”, Nr 260/2016.

**Szewczuk A. (2000)**, *Gospodarka finansowa gmin – słabe i mocne strony*, [w:] S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego t. II*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.

**Szukalski S.M. (2011)**, *Perspektywy rozwoju usług w Polsce w świetle regresu demograficznego i starzenia się społeczeństwa*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, z. 18/32.

**Śmiechowicz J. (2011)**, *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*, Wydawnictwo DIFIN, Warszawa.

**Zalewski A. (2013)**, *Zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] G. Maśloch, J. Sierak (red.), *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.

**Ziobrowski Z. (2013)**, *Zarządzanie rozwojem miast kurczących się – refleksje i wnioski* [w:] Zarządzanie rozwojem miast o zmniejszającej się liczbie mieszkańców (w kontekście perspektywy finansowej 2014-2020), Kancelaria Senatu, Warszawa.

**Żbikowski J. (2012)**, *Adaptacja koncepcji marketingu terytorialnego przez jednostki samorządu terytorialnego szansą rozwoju regionalnego*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania”, t. 1/2012.

**Filip Łukasz Moterski\***

Uniwersytet Łódzki

Wydział Zarządzania

## **Dziedzictwo kulturowe jako czynnik rozwojowy w kontekście zarządzania zintegrowanego**

### **Cultural Heritage as a Development Factor in the Context of Integrated Management**

**Abstract:** Cultural heritage plays an increasingly important role in the development of the city and the region. What is particularly important is the fact that this role is becoming more and more deliberate, changing the paradigm of protection and care of heritage in the management indicates that cross-sectoral cooperation is necessary and beneficial for both the management of cultural heritage, as well as for those involved in the contemporary process of protecting and promoting heritage.

The aim of this paper is the analysis of integrated approach in management of cultural heritage. Cultural heritage will be presented as an example (in terms of material, but also non-material), which is considered to be an important factor for development, often unrecognized or unused in a way that positively affect the development of both local governments as well as the objects constituting heritage.

The paper indicates the possible use of this important element in the process of creating strategic documents, where, as one of the it indicates multidimensional coopetition between the identified stakeholders and partners, including these the various local and regional public authorities, owner or users of heritage and other entities interested in the development unit with the participation of culture and heritage.

It is important to draw attention to the presence of non-material part of the heritage that is often overlooked, as difficult to interpret or promotional use or development. As a response to this demand in the paper will identify opportunities to use intangible heritage for the development of a local and regional areas.

**Key words:** cultural heritage, integrated management, local development, strategy, intangible heritage

\*moterski.filip@gmail.com



## Wstęp

Punktem wyjścia w rozważaniach nad rolą dziedzictwa kulturowego w procesie zintegrowanego zarządzania jest stwierdzenie Warnaby'ego, który mówiąc o zintegrowanym zarządzaniu miastem, ma na myśli ogół procesów, które zmierzać będą do budowania trwałej przewagi konkurencyjnej danej jednostki terytorialnej nad innymi. Proces ten inicjowany i współprowadzony jest przez interesariuszy z sektorów: publicznego, prywatnego i organizacji pozarządowych [Forsberg, Medway, Warnaby 1999]. Jest to niezwykle ważny postulat, który mówi o współpracy międzysektorowej. Będzie ona możliwa wtedy, kiedy zidentyfikowani zostaną interesariusze procesu zarządzania, współpraca oparta będzie na wzajemnym zaufaniu partnerów i umiejętności ponadlokalnego i ponadadministracyjnego spojrzenia na problemy rozwoju jednostki.

Celem opracowania jest przede wszystkim analiza podejścia zintegrowanego w kontekście zarządzania dziedzictwem kulturowym. Jako przykład zostanie zaprezentowane dziedzictwo kulturowe (w ujęciu materialnym, ale także niematerialnym), które uważa się za niezwykle istotny czynnik rozwojowy, często nierozpoznany lub niewykorzystany w sposób mogący pozytywnie wpływać na rozwój zarówno JST, jak i samych obiektów stanowiących dziedzictwo. Artykuł wskazuje możliwości wykorzystania tego ważnego elementu w procesie tworzenia dokumentów strategicznych, gdzie jako jedną z możliwości wskazuje wielopłaszczyznową kooperację pomiędzy zidentyfikowanymi interesariuszami i partnerami, w tym między różnymi JST, obiektami dziedzictwa i innymi podmiotami zainteresowanymi rozwojem jednostki przy udziale kultury i dziedzictwa. Szczególnie ważne jest zwrócenie uwagi na obecność niematerialnej części dziedzictwa, która często jest pomijana jako trudna do zinterpretowania czy wykorzystania w celach promocyjnych albo rozwojowych. Jako odpowiedź na tak sformułowany postulat wskazane zostaną przykłady wykorzystania dziedzictwa niematerialnego na rzecz rozwoju danej jednostki terytorialnej.

## Materialne i niematerialne dziedzictwo kulturowe

Według M. Murzyn dziedzictwo kulturowe pojmowane jest jako szeroki zbiór materialnych i niematerialnych wartości, zasób interpretowany współcześnie przez różnych użytkowników i interesariuszy miasta, począwszy od mieszkańców, przez in-

westorów, po turystów [Murzyn 2007, s. 139]. D. Throsby [Thorsby 2010] przedstawia pogląd, że definicja dziedzictwa jest bardzo elastyczna, a samo dziedzictwo w najszerszym znaczeniu można zdefiniować jako wszystko to, co odziedziczyliśmy z przeszłości, i często w kompetencjach osób zarządzających lub administrujących dziedzictwem leży określenie, co nim jest, a co nim nie jest. Kobyliński zwraca uwagę, że dziedzictwem kulturowym jest „ta część dawnych dóbr kultury (a więc materialnych i niematerialnych wytworów człowieka lub natury posiadających wartości duchowe), która uznana została za wartościową przez kolejne następne pokolenia i dzięki temu dotrwała do chwili obecnej”. T. Jędrysiak zauważa z kolei, że „najczęściej dziedzictwo kulturowe utożsamia się z architekturą i sztuką, należy jednak pamiętać, że składają się na nie wszystkie formy działalności ludzkiej w środowisku fizycznym. Dziedzictwo kulturowe to również ludzie z ich podziałami etnicznymi, wyznaniowymi, struktury społeczne i lokalna tradycja – często ustna [Jędrysiak 2008, ss. 25–56]”. Zatem dziedzictwem kulturowym będzie materialny i niematerialny dorobek przeszłych pokoleń, który jest selekcjonowany przez siły rynkowe (ekonomiczne), ale również społeczne i środowiskowe, poprzez które nie każdy obiekt stanowiący część dziedzictwa kulturowego ma szansę przetrwać.

Trzeba podkreślić, że wartość niematerialna zabytku stanowi punkt styczności ochrony dziedzictwa materialnego i niematerialnego, zwłaszcza w odniesieniu do wartości tradycji historycznej, ale tylko w zakresie, w jakim chodzi o tradycję żywą [Zalasińska, Zeidler 2015, s. 77]. Jest to kolejny argument za tym, aby dziedzictwo materialne i niematerialne traktować jako całość. Jest to bardzo ważne stwierdzenie z punktu widzenia zarządzania holistycznego, ponieważ odgórnie nie odcinamy jednej z dwóch integralnych części i nie staramy się zarządzać zasobem w połowie uszczuplonym. Pytanie, które od razu nasuwa się na myśl, brzmi: „Co w sytuacji, gdy dany obiekt nie posiada dziedzictwa niematerialnego?”. Należy odpowiedzieć, że elementy niematerialne można, a czasem należy wykreować, bazując oczywiście na zebranych materiałach źródłowych, legendach, opowieściach. Można zbudować silny i spójny element w postaci dziedzictwa niematerialnego, dopełniający zidentyfikowany zasób w postaci materialnej części tego dziedzictwa. Dopiero wtedy uzyskujemy produkt unikalny, silnie umocowany w przestrzeni historycznej, a także w tożsamości miasta, dzięki zabiegom związanym z utworzeniem niematerialnej części jego dziedzictwa. Na dziedzictwo niematerialne, które dotychczas często było pomijane, traktowane jako zupełnie osobna, nieprzystająca część, trzeba spojrzeć jako niezwykle cenny, integralny element całości, którego nośnikiem jest materia. Jeden i drugi ro-

dzaj dziedzictwa mogą bez siebie istnieć, mogą być traktowane osobno, ale dopiero postrzeganie tych dwóch składowych jako całości pozwala na holistyczne spojrzenie na zasoby dziedzictwa, ich odpowiednie wykorzystanie, ochronę, zarządzanie nim w warunkach rynkowych i wykorzystanie go jako istotnego czynnika rozwojowego.

## **Wpływ dziedzictwa na rozwój w kontekście zarządzania zintegrowanego**

Okazuje się, że w ostatnich latach coraz istotniejszą rolę w czynnikach rozwoju regionu odgrywa kultura i dziedzictwo kulturowe. Pod względem konkurencyjności i atrakcyjności jednostki niezbędne wydaje się poszukiwanie zasobów niezaprzeczalnie wyróżniających, które będą mogły być wykorzystane w procesie budowania marki regionalnej, a także będą stanowić ważny element w procesie rozwoju. Takim elementem jest właśnie dziedzictwo kulturowe. Odpowiednio wykorzystane i zagospodarowane stanowi jedną z nadrzędnych wartości regionu, jeśli chodzi o jego markę, a zarazem będzie także ważnym czynnikiem rozwoju danej jednostki. Ważne jest, aby mieć świadomość takich zasobów, to znaczy, że dziedzictwo powinno być dogłębnie zinwentaryzowane pod względem nie tylko czynników historycznych, lecz także wartości ekonomicznej, stanu własności, statusu zabytku i jego ochrony oraz interesariuszy danego obiektu oraz dziedzictwa kulturowego ogółem. Konieczne jest zatem bardzo interdyscyplinarne podejście, które pozwoli zdiagnozować stopień implantacji dziedzictwa w zarządzanie miastem. Dzięki temu można uzyskać odpowiedź na pytania: „Czy ten specyficzny rodzaj zasobów jest władzom lokalnym znany i czy jest on wykorzystywany w procesie rozwoju?”. Istotne jest spojrzenie na ten rodzaj bogactwa przez pryzmat zarządzania. Ważne, by mieć świadomość, jak nauki o zarządzaniu, a zwłaszcza o zarządzaniu miastem i regionem, się zmieniały w kierunku zarządzania zintegrowanego. Proces zarządzania zintegrowanego w ostatnich latach również mocno ewoluował, od podejścia zwracającego uwagę na możliwość finansowania działań z różnych źródeł w kierunku kompleksowego podejścia do zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. W artykule za zarządzanie zintegrowane autor uważa proces zarządzania, który skierowany jest na holistyczne podejście w procesach decyzyjnych oraz organizacyjnych łączące trzy dominujące sfery: gospodarczą, społeczną oraz środowiskowo-przestrzenną, które decydują o wysokiej jakości życia i wpływają na rozwój sustensywny miasta. Dzięki takiemu innowacyjnemu podejściu

do praktyki zarządzania miastem jesteśmy w stanie pełniej wykorzystać zidentyfikowane zasoby na potrzeby rozwoju jednostki.

W zarządzaniu zintegrowanym istotne jest myślenie ponadlokalne, a także umiejętność nawiązywania i podtrzymywania relacji partnerskich między różnymi jednostkami w ujęciu ponadterytorialnym, ponieważ obiekty dziedzictwa często są rozproszone i zasięgiem obejmują tereny wykraczające często poza jedno województwo, i to w rozumieniu historycznym, a nie teraźniejszego układu administracyjno-prawnego. Szansą dla dziedzictwa, którego tematyczna i historyczna ciągłość nie koresponduje z podziałem administracyjnym kraju, jest proces zarządzania zintegrowanego w ujęciu ponadterytorialnym. Dzięki temu generowane są korzyści skali i zakresu zarówno w wypadku małych miejscowości, gdzie występuje pojedynczy zasób, jak i w wypadku większych ośrodków czy całych regionów. Problemem jest skuteczna identyfikacja, umiejętności negocjacyjne, wyłonienie lidera w procesie inicjacji oraz realizowanie zasad przy wytyczaniu, organizowaniu, funkcjonowaniu czy monitoringu dziedzictwa.

D. Throsby zwraca uwagę na bezpośredni wpływ, jaki kultura wywołuje na procesy przemian w mieście. W życiu gospodarczym miasta kultura mieni się jako katalizator regeneracji przestrzeni miejskiej. Autor postuluje, by kulturę i jej interakcje w procesach rozwojowych miasta rozpatrywać z czterech perspektyw:

1. konkretny obiekt może sam stać się ważnym symbolem kulturowym albo atrakcją, która pobudza gospodarkę miejską;
2. z określonej w mieście „dzielniczyci kulturowej” może dać impuls dla rozwoju miejscowych terenów;
3. przemysły kultury mogą być ważną częścią miejskiej gospodarki nie tylko w wielkich centrach urbanistycznych, lecz także w mniejszych regionalnych miastach i miejscowościach;
4. kultura może odgrywać bardziej ogólną rolę w rozwoju urbanistycznym, wspierając lokalną tożsamość, kreatywność, spójność i energię poprzez własności i działania kulturowe [Throsby 2010, ss. 110–112].

Throsby zauważa również wymierne korzyści gospodarcze przejawów kultury.

1. wpływy działalności kulturalnej na miejscową gospodarkę poprzez wydatki lokalnych i przyjezdnych konsumentów stymulują popyt na dziedzictwo, ponieważ pokazuje pozytywny przykład umiejętnego wykorzystania tego elementu na rzecz rozwoju miasta i regionu. Powodować to dalej może kolejne zmiany w kierunku dopasowania oferty do potrzeb klienta, jej mo-

nitoringu, zmiany i włączenia w proces zintegrowanego zarządzania całą jednostką;

2. wydatki te przekładają się na wzrost zatrudnienia, który może rekompensować niektórym mieszkańcom utratę pracy wskutek przemian gospodarczo-ustrojowych i restrukturyzacyjnych przedsiębiorstw, regionów, krajów oraz skutki pośrednie widoczne w dochodach przedsiębiorstw powiązanych z sektorem kultury (np. branża gastronomiczna, hotelarska) – powoduje to wzrost zatrudnienia nie tylko bezpośrednio w turystyce, lecz także w przemyśle powiązanych (gastronomia, hotelarstwo, transport, usługi turystyczne), jak również tych, które mogą stanowić element atrakcji turystycznej (rozwój produktów regionalnych, rzemiosł twórczych). Trzeba również wspomnieć o poprawie jakości przestrzeni gotowej do zagospodarowania przez różne organizacje chcące wprowadzić tam różne funkcje (biurowe, produkcyjne, mieszkaniowe, kulturowe, twórcze, gastronomiczne, spa and wellness i inne);
3. kultura stwarza szansę na dywersyfikację miejscowej bazy gospodarczej w procesie rewitalizacji przestrzeni miejskiej – posiadane zasoby wzbogacają różnorodność zarówno form zatrudnienia, jak i branż, które się rozwijają. Szczególną uwagę należy zwrócić na rozwój przemysłów kreatywnych, które mogą być dodatkowym atraktorem;
4. kultura może wywołać długotrwałe, pozytywne efekty zewnętrzne opierające się na budowaniu spójności społecznej, tożsamości miejskiej i regionalnej – będzie to spoiwo, które wzmacnia poczucie przynależności i chęć utożsamiania się z miastem, gdzie istnieje pozytywny wzorzec wykorzystania potencjału w postaci zasobów kulturowych, które są w odpowiedni sposób adaptowane [Ibidem, s. 113].

Jak pisze J. Hausner, rozwój społeczno-gospodarczy składa się z dwóch komponentów: rozwoju społecznego i gospodarczego, gdzie oba są od siebie zależne w taki sposób, że rozwój jednego z nich warunkuje rozwój drugiego. Wskazuje, że dla pobudzenia rozwoju należy dążyć do ograniczenia negatywnych efektów zewnętrznych, co jest związane z formułą rachunku ekonomicznego i modelem racjonalności zachowań uczestników rynku. Państwo może natomiast oferować dobra publiczne oraz otoczenie rynku, które będą ograniczać negatywne efekty zewnętrzne oraz ich wpływ [Hausner, Karwińska, Purchla 2013, s. 22]. Wart podkreślenia jest wpływ różnych zidentyfikowanych aktorów na rozwój. Jak zauważa Hausner, rozwój to zmiana społeczna, która jest wypadkową działania wielu aktorów społecznych, ma również

ewolucyjną naturę. Jest zmianą utrwaloną i nieodwracalną, a warunkiem koniecznym rozwoju społeczno-gospodarczego jest istnienie rynku, biorąc pod uwagę zarówno pozytywne, jak i negatywne efekty istnienia rynku, co jest bardzo istotne w kontekście rozważań podejmowanych w dysertacji, odnoszących się do rozwoju w kontekście wykorzystania posiadanego zasobu w postaci dziedzictwa poprzemysłowego. Urynkowanie tego zasobu może mieć pozytywne lub negatywne skutki. Wiele zależy od kontekstu, sposobu wprowadzania na rynek, a przede wszystkim od strategicznych założeń jednostki w zakresie możliwości wykorzystania dziedzictwa kulturowego w procesie rozwoju. Umiejętne, wyważone, zaplanowane i skonsultowane wprowadzanie na rynek może się okazać nie tylko skutecznym czynnikiem rozwojowym, lecz także udaną formą ochrony takiego obiektu. Hausner zwraca również uwagę na to, że rozwój nie jest możliwy, jeśli obywatele i uczestnicy rynku nie przestrzegają norm i nie mają do siebie zaufania. Jest to o tyle istotne, że w kontekście zarządzania zintegrowanego umiejętność współpracy opiera się na wzajemnym zaufaniu, nawet jeśli zauważalne są postawy kooperacyjne.

J. Hausner podkreśla także, że rozwój zależy od społecznego eksperymentowania i społecznych innowacji, czyli od ewolucji instytucjonalnej. Zwraca uwagę, że to, co dzisiaj jest kwestionowane i niedopuszczalne, gdyż wiąże się z łamaniem istniejących norm, w przyszłości może się okazać właściwą ścieżką wychodzenia z kryzysu i zastój. Rozwój rozpoczyna się od idei, debaty i sporu, a kończy na instytucjonalizacji nowych rozwiązań i zmianie tożsamości aktorów społecznych. Może się okazać, że funkcjonujący współcześnie paradygmat ochrony dziedzictwa kulturowego, wzbudzający kontrowersje również wśród specjalistów z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami, zostanie zmieniony w taki sposób, by na elementy dziedzictwa patrzeć przez pryzmat możliwości wykorzystania ich w procesie rozwoju. Nie chodzi tutaj o wyłączenie ochrony czy deprecjację działań konserwatorskich, ale wynikające z rozważań podjętych w dysertacji holistyczne spojrzenie na ochronę i opiekę nad zabytkami, oparte na szerszym kontekście, włączając w to zasady ekonomii i dorobek nauk o zarządzaniu [Hausner, Karwińska, Purchla, s. 37].

Ciekawą rzecz zauważa J. Hausner, który mówi, że powiązanie kultury z polityką rozwoju to spojrzenie przez pryzmat kultury dynamicznej i statycznej, gdzie pierwsza to kultura żywa, dynamiczna, otwarta, pozwalająca danej społeczności rozpoznać nowe możliwości działania w reakcji na zmiany w otoczeniu. W wypadku kultury statycznej możemy mówić o stagnacji, kulturze statycznej, zamkniętej, skostniałej, która blokuje rozwój.

Na tej podstawie można stwierdzić, że to od działań władz na poziomie lokalnym będzie zależało, czy dziedzictwo stanie się czynnikiem rozwojowym, czy też nie. Jest to innowacyjne podejście do wykorzystania posiadanych zasobów w postaci dziedzictwa przemysłowego. Jeśli władze dostrzegą potencjał dziedzictwa, o którym mówili Purchla czy Hausner, i wykorzystają go w zgodzie z zasadami zintegrowanego zarządzania, to efektem może być szansa na osiągnięcie trwałego, zintegrowanego rozwoju jednostki. Zatem elementy dziedzictwa przemysłowego mogą się stać czynnikiem rozwoju, jeśli władze będą świadome ich posiadania, będą umiały zidentyfikować problemy związane z możliwością ich wykorzystania, będą potrafiły nawiązać trwałą współpracę ponad granicami administracyjnymi i zaangażować w realizację tych zadań swoich interesariuszy oraz użytkowników. Dodatkowo Hausner postuluje, by na dziedzictwo kulturowe przestać patrzeć jedynie przez pryzmat problemu konserwatorskiego [Hausner, Karwińska, Purchla, s. 101]. Proponuje, aby dostrzec ekonomiczną wartość dziedzictwa, uznając je jednocześnie za kategorię rozwojową. Hausner podkreśla, że może się to stać tylko wtedy, gdy dziedzictwo jest umiejętnie zarządzane.

Hausner wskazuje także, że w cywilizacji przemysłowej nie ma sensu rozgraniczać rozwoju gospodarczego i społecznego, tylko przyjąć, że jeden wynika z drugiego i na odwrót. Rozwój bowiem dokonuje się na zasadzie przenikania i wzmacniania się tego, co ekonomiczne i społeczne, materialne i niematerialne oraz twarde i miękkie. Dodaje także, że zbyt dużym uproszczeniem jest wskazywanie wpływu kultury na rozwój lokalny w postaci promocji i zewnętrznej atrakcyjności. O wiele bardziej istotne według niego jest dostrzeżenie znaczenia kultury dla odkrywania, wykorzystywania, waloryzowania i pomnażania własnych zasobów. Pożytkowanie dziedzictwa wymaga interpretacji oraz kreatywności w procesie poznawania, chronienia, waloryzowania i uzupełniania [Hausner, Karwińska, Purchla, s. 103].

W kwestii powiązania dziedzictwa z rozwojem duży wkład wnosi M. Murzyn-Kupisz. W sposób bardzo uporządkowany wskazuje, co należy uczynić, by takie powiązanie zidentyfikować. W pierwszej kolejności trzeba określić rodzaj zasobu, wskazując na składniki dziedzictwa. Dalej należy wskazać interesariuszy, by następnie ukazać cel, jaki im przyświeca w kontekście danego składnika dziedzictwa kulturowego. Autorka zwraca uwagę, że pozytywny i długofalowy wpływ działań związanych z dziedzictwem na rozwój lokalny zależy między innymi od ich stałości i długoterminowości, stopnia zaangażowania społeczności lokalnych, zarówno w proces świadczenia usług turystycznych lub uzupełniających, jak i konsumpcji tego dziedzic-

twa. O przydatności dziedzictwa w kontekście zarządzania zintegrowanego powinny świadczyć słowa M. Kupisz-Murzyn, która wskazuje, że dziedzictwo kulturowe często inspiruje współpracę i integrację wokół wspólnego celu. Dziedzictwo kulturowe jest zatem spoiwem tożsamości lokalnej. Autorka stanowczo podkreśla, że dziedzictwo kulturowe jest potencjalnym czynnikiem rozwoju lokalnego. Może być ono wykorzystane, ale to wszystko zależy od władz danej jednostki, czy ten potencjał wykorzysta, czy też nie.

## **Zarządzanie dziedzictwem kulturowym jako nowy paradygmat jego ochrony**

K. Kowalski, stwierdzając, że współczesne rozumienie dziedzictwa przejawia się jako proces, który przestał być jedynie chroniony, a zamiast tego jest zarządzany, modyfikowany przez społeczności, które je odziedziczyły [Kowalski 2013, ss. 25–26]. Ł. Gaweł postuluje, że w chwili obecnej konieczna jest głęboka zmiana w filozofii funkcjonowania organizacji zajmujących się ochroną, zarządzaniem oraz tworzeniem dziedzictwa kulturowego. Podkreśla, że proces zarządzania dziedzictwem musi włączać, w znacznie szerszym zasięgu niż dotychczas różnych interesariuszy, w tym organizacje pozarządowe, którzy wyróżniają się niestandardowymi metodami działania, i w interdyscyplinarny sposób starać się poszukiwać tożsamości kulturowej. Takim sposobem działania wydają się projekty zintegrowane jako narzędzie zintegrowanego zarządzania. Ich celem jest skuteczne rozwiązywanie problemów, dochodzenie do ich przyczyny, a nie tylko zarządzanie skutkami mocniej lub słabiej rozpoznanych problemów. Projekty zintegrowane, jako narzędzie zarządzania zintegrowanego, to próba interdyscyplinarnego podejścia do rozwiązywania przyczyn określonych zjawisk oraz włączanie różnych (zidentyfikowanych wcześniej) interesariuszy oraz wypracowanie działań poprzez warsztaty i negocjacje, tak aby skuteczność podejmowanych działań była wysoka [Gaweł, Kocój 2015, s. 27]. Ł. Gaweł zwraca uwagę na błąd, który współcześnie jest bardzo często popełniany przez próbę zdefiniowania dziedzictwa kulturowego przez pryzmat ekonomiczny. Podkreśla on, że jest to swoisty paradoks, gdzie przez lata nie patrzono w ten sposób na dziedzictwo w ogóle, a dzisiaj czynnik ten zdominował wszystkie inne dotychczas uważane za wiodące. Gaweł zaznacza także, że trudno mówić o ochronie dziedzictwa kulturowego, gdy aktywność ta jest niezauważalna przez rządzących jako jeden z czynników rozwojowych [Gaweł, Kocój 2015, ss. 21–23].



O konieczności szerokiej współpracy, włączania w procesy planistyczne i decyzyjne wspominał również T. Markowski, który zwrócił uwagę na bardzo ważną rzecz, że wyrazem profesjonalnego zarządzania miastem jest umiejętność współpracy w pewnych dziedzinach z lokalnymi instytucjami oraz organizacjami poprzez dopuszczanie ich do wspólnego zarządzania [Markowski 1999].

Molenda słusznie zaznacza, że niezwykle istotne jest sprawne zintegrowanie w spójną całość interesów pojedynczych podmiotów w celu stworzenia silnego, atrakcyjnego i konkurencyjnego produktu turystycznego, spełniającego potrzeby turystów i pozytywnie wpływającym na rozwój regionu. Należy skoordynować pracę, potrzeby, oczekiwania, zasoby oraz możliwości finansowo-organizacyjne:

- władz publicznych;
- przedsiębiorstw i organizacji turystycznych;
- społeczności lokalnych;
- placówek naukowych i oświatowych;
- właścicieli oraz zarządców obiektów stanowiących dziedzictwo kulturowe [Molenda 2015, s. 48].

Oprócz podejścia związanego z nurtem eksperckim, w którego skład wchodzi: architekci, archeolodzy, historycy i konserwatorzy, w proces zarządzania dziedzictwem (skutkujący również jego mniejszymi lub większymi zmianami) należy włączyć także pasjonatów, ekonomistów, lokalnych polityków i wszystkich innych interesariuszy, którzy z biegiem czasu mogą się okazać kluczowi. Purchla idzie jeszcze dalej i zwraca uwagę na formy ochrony dziedzictwa kulturowego, które leżą u sukcesu szerokiego spojrzenia na kwestię dziedzictwa, jego ochrony, włączania w rozwój i zarządzania nim. Dziedzictwo stanowi z jednej strony cenny zasób (pod względem historycznym), a z drugiej strony potencjał, który może zostać wykorzystany w rozwoju regionu [Purchla 2005, s. 11]. Z kolei A. Tomaszewski zwraca uwagę, że zasoby dziedzictwa kulturowego, oprócz wartości historycznej, mają również wymierną wartość ekonomiczną stanowiącą bardzo duży potencjał gospodarczy, który może być albo zignorowany, albo wykorzystany dla rozwoju i bogacenia się miasta, regionu, kraju poprzez odpowiednie działania stymulujące rynek turystyki kulturowej [Tomaszewski 2012, s. 108]. Ten pierwiastek ekonomiczny od lat jest kością niezgody między różnymi środowiskami. Jacek Purchla bardzo mocno podkreśla, że dziedzictwo kulturowe w wielu krajach jest bardzo silnym impulsem dla rozwoju przemysłu turystycznego. Ten z kolei jest impulsem do rozwoju miast i regionów, o ile turystyka i proces zarządzania poszczególnymi elementami stają się częścią szerszego procesu zarządzania zintegrowanego.

K. Zalaśńska jako jedno z rozwiązań problemu związanego z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami proponuje zarządzanie dziedzictwem definiowanym jako całość działań i procesów z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, których celem jest zachowanie dziedzictwa. W skład tego procesu wchodzi działania takie jak: identyfikacja zasobu, zachowanie, konserwacja, udostępnienie, przekazanie przyszłym pokoleniom. Dziedzictwo zatem nie wyklucza ochrony poprzez konserwację. Postuluje natomiast możliwość wykorzystania obiektów zgodnie z istniejącym zapotrzebowaniem poprzez poszukiwanie kompromisów. Autorka silnie akcentuje, że zarządzanie dziedzictwem jest przeciwstawiane podejściu konserwatorskiemu, którego nadrzędnym celem jest zapobieganie lub powstrzymywanie procesów zmian [Zalaśńska 2015, s. 173]. Zatem zarządzanie dziedzictwem to umiejętne połączenie wszystkich istniejących zasobów i stworzenie warunków do zachowania obiektu, w największym możliwym zakresie, który zdefiniowany może być w różny sposób, zależny od przyjętej strategii (na poziomie lokalnym, strategii obszaru funkcjonalnego) oraz innych dokumentów o perspektywie długookresowej. Jednym z elementów zarządzania dziedzictwem jest dostosowywanie prawa do zmieniających się warunków otoczenia, tak aby stymulowało ono rozwój obszarów, które są zmieniane, nie zapominając o konieczności zachowania dziedzictwa dla następnych pokoleń.

W wywiadzie z Romanem Pawłowskim opublikowanym w książce „Bitwa o kulturę: #Przyszłość” J. Hausner stwierdza, że to, ile kultura wnosi do rozwoju, jest o wiele bardziej istotne niż to, ile kultura wnosi do wzrostu. Podkreśla, że chodzi tu o inny wymiar niż zwiększenie zatrudnienia czy generowanie wpływu z podatków. Chodzi raczej o możliwość tworzenia wartości polegających na procesie inkluzji społecznej, partycypacji społecznej oraz upodmiotowienia. J. Hausner zwraca także uwagę na konieczność rozwijania własnego wewnętrznego potencjału, wykorzystując zewnętrzne możliwości dla wzmacniania i wspierania mocnych stron oraz szans [Pawłowski 2015, s. 88]. Jest to niezwykle ważne stwierdzenie, które pokazuje, jak bardzo należy dbać o umacnianie potencjału i wzmacnianie własnych mocnych stron.

## **Zakończenie**

Współczesna rola dziedzictwa nie może być sprowadzana tylko i wyłącznie do pomostu pomiędzy teraźniejszością i przeszłością. Zasób ten wykorzystany w odpowiedni

sposób stanowi bardzo duży potencjał rozwojowy miasta i regionu. Konieczna jest zmiana paradygmatu z podejścia konserwatorskiego w kierunku zarządzania dziedzictwem. Jednym z innowacyjnych rozwiązań w tej materii wydaje się nowe podejście do zarządzania zintegrowanego jednostką terytorialną. Poprzez odpowiednio przeprowadzony proces zintegrowanej diagnozy, bazujący na ujęciu ponadterytorialnym i interdyscyplinarnym, dziedzictwo stać się powinno istotną częścią gospodarki. Warunkiem ku temu jest także umiejętność zawiązywania współpracy zmierzającej w kierunku kooperacji. Rolę wiodącą w inicjowaniu tych procesów powinien wziąć na siebie podmiot publiczny, a w kontekście ponadadministracyjnego i ponadlokalnego ujęcia – urząd marszałkowski. Proces zarządzania jednostką terytorialną nie występuje w oderwaniu od interesariuszy, którzy muszą być odpowiednio zidentyfikowani. W kontekście zarządzania zintegrowanego istotne są relacje nie tylko między władzą a interesariuszami, lecz także zarządzanie relacjami między samymi interesariuszami, zwłaszcza gdy bierzemy pod uwagę tak specyficzny zasób jak dziedzictwo kulturowe. Konieczne wydaje się podjęcie szczegółowych badań naukowych, których celem będzie opracowanie założeń do nowego paradygmatu zarządzania dziedzictwem kulturowym. Przedmiotem badań nie powinien być proces identyfikacji dziedzictwa, ponieważ wiedza na temat posiadanych zasobów jest fundamentalnym elementem jakiegokolwiek dyskusji i rozważań na temat dziedzictwa. Należy wziąć pod uwagę przede wszystkim doświadczenia innych krajów, ponieważ zagadnienie to należy przygotować w sposób kompleksowy, przy udziale specjalistów z różnych dziedzin, w kraju i na świecie, ze względu na różnorodne doświadczenia oraz relacje między władzą publiczną a interesariuszami dziedzictwa kulturowego. Dzięki tak szerokiemu spojrzeniu wnioski z przeprowadzonych badań mogą się stać kluczowe w procesie formułowania naczelných zasad zarządzania dziedzictwem, które będzie pomostem między podejściem konserwatorskim a rynkowym, przy pełnym wykorzystaniu zidentyfikowanego potencjału takiego elementu kultury.

## Bibliografia

**Forsberg H., Medway D., Warnaby G. (1999)**, *Town Centre Management by Co-operation*, Cities Vol. 16, Elsevier Science Ltd.

**Gaweł Ł., Kocój E. (2015)**, *Cultural Heritage. Management, identity and potential*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

**Hausner J., Karwińska A., Purchla J. (red.) (2013)**, *Kultura a rozwój*, Wyd. Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.

**Hausner J. (2015)**, *Gospodarka stanie się kulturą*, [w:] Pawłowski R., Bitwa o kulturę. #Przyszłość, Wyd. Teatr Stary w Lublinie, Wyd. Krytyki Politycznej, Wyd. I, Lublin-Warszawa.

**Jędrzyak T. (2008)**, *Turystyka kulturowa*, Wydawnictwo PWE, Warszawa.

**Kowalski K. (2013)**, *O istocie dziedzictwa europejskiego – rozważania*, Wyd. MCK, Kraków.

**Markowski T. (1999)**, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.

**Molenda M. (2015)**, *Regionalny przemysłowy produkt turystyczny*, Wyd. PWE, Warszawa.

**Murzyn-Kupisz M. (2013)**, *Dziedzictwo kulturowe w kontekście rozwoju lokalnego*, [w:] Hausner J., Karwińska A., Purchla J. (red.), *Kultura a rozwój*, Wyd. Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.

**Purchla J. (2005)**, *Dziedzictwo a transformacja*, Wyd. MCK w Krakowie, MSAP AE w Krakowie, Kraków.

**Throsby D. (2010)**, *Ekonomia i kultura*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.

**Zalasińska K., Zeidler K. (2015)**, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Wyd. Wolters Kluwer/Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa – Gdańsk.



**Katarzyna Wach-Grzybowska\***

Spółeczna Akademia Nauk

## **Wpływ założeń teorii New Public Management (NPM) oraz Experiential Marketing (ExM) na efekty rozwojowe jednostek samorządu terytorialnego (JST)**

### **The Impact of Assumptions Theory of New Public Management (NPM) and the Theory of Experiential Marketing (EXM) on Developmental Outcomes Regional and Local Authorities**

**Abstract:** The aim of the study is to present the potential effects of development and evaluation of performance indicators as a result of the implementation by the authorities Regional and Local Authorities assumptions of the theory of New Public Management (NPM) and the theory of Experiential Marketing (EXM). The study assumed that the effect of the implementation of the objectives of development theory NPM is primarily economic growth of individual local governments. In contrast, the effect of development, in the case of adapting assumptions EXM theory, is to improve the competitiveness of the brand selected Local Government Units.

**Key words:** economic development, Regional and Local Authorities, economic growth, competitiveness brand

## **Wstęp**

Lata 80. XX w. wyznaczają zauważalną granicę pomiędzy nieefektywnością działań administracji publicznej opartej na Weberowskiej koncepcji administracji racjonalnej na rzecz anglosaskiego nowego publicznego zarządzania (NPM)<sup>1</sup> – czerpiącego inspirację z sektora prywatnego. W związku z tym problematyka adaptacji nowego

---

<sup>1</sup> NPM, czyli nowe publiczne zarządzanie to zarządzanie organizacją publiczną, bazujące na najlepszych rozwiązaniach gospodarki rynkowej opartej na własności prywatnej.

\* wach-grzybowska@spoleczna.pl

paradygmatu na grunt sektora publicznego stała się istotnym nurtem współczesnych badań zarządzania ekonomicznych, jak i geograficzno-przestrzennych.

Przeprowadzone poniżej studium literaturowe, skupiono na nurcie poszukiwań konwergencji, teorii NPM oraz teorii ExM<sup>2</sup>, na rzecz efektów rozwojowych<sup>3</sup> współczesnych JST (jednostka samorządu terytorialnego)<sup>4</sup>. Celem opracowania jest przedstawienie potencjalnych efektów oraz wskaźników ich oceny, wynikających z wdrażania przez organy JST wymienionych teorii. W pracy przyjęto założenie, że efektem rozwojowym wdrożenia założeń teorii NPM jest przede wszystkim wzrost gospodarczy poszczególnych JST, natomiast efektem rozwojowym, w wypadku adaptowania założeń teorii ExM, doskonalenie konkurencyjności marki wybranej jednostki samorządu terytorialnego.

W kolejnym podrozdziale przedstawiono przekrój czynników determinujących rozwój szeroko rozumianych organizacji celem zakwalifikowania wymienionych teorii do odpowiedniej grupy determinant.

## Determinanty rozwoju organizacji, w tym rozwoju JST

W ujęciu słownikowym, encyklopedycznym zauważalna jest zgodność co do definiowania pojęcia „rozwoju” jako procesu zmian prowadzących do doskonalenia, potęgowania czy też wzrostu stanu wyjściowego, natomiast duże zróżnicowanie poglądów ekonomistów dotyczy zestawu czynników determinujących rozwój. Skupiają się one wokół kategorii analizowanego rozwoju: gospodarczy, społeczny, społeczno-gospodarczy, regionalny, zrównoważony itd., spodziewanych efektów rozwoju – zmiany jakościowe, ilościowe, procesowe itd. bądź też zestawu zasobów/kapitałów wykorzystywanych w procesie efektywnego i racjonalnego rozwoju (7 kapitałów wg Raportów PWC, 10 czynników według badań P. Churskiego itp.).

---

2 ExP, czyli marketing doświadczeń, wg Erica Hausera to holistyczny sposób budowania relacji klient–marka poprzez, jak zakłada Kotler, uzupełnianie tradycyjnej oferty marketingowej silnymi przeżyciami i zabawą, czyli kreowanie doświadczeń godnych zapamiętania.

3 Efekty rozwojowe rozumiane jako wynik gospodarowania zasobami zgodnie z założeniami wybranej teorii.

4 JST, czyli jednostka samorządu terytorialnego, jednostka osadnicza, zgodnie z reformą 1999 r., identyfikowana jest z lokalną lub regionalną wspólnotą samorządową (gmina, powiat, województwo = 2808 JST w Polsce). Jednostki samorządu terytorialnego działają poprzez swoje organy we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. JST są samodzielne i autonomiczne w działaniu w sferze spraw publicznych o znaczeniu lokalnym.

Dla potrzeb przygotowanego opracowania autorka posłużyła się typologią czynników determinujących rozwój regionalny, zawartą w raportach opracowanych dla państw członkowskich UE [por. Third Cohesion Report... 2004; Territory Raport 2006], w których to wyróżniono trzy grupy czynników:

- infrastrukturę techniczną – wyposażenie regionu i dostęp mieszkańców oraz podmiotów gospodarczych do urządzeń i sieci wodno-kanalizacyjnej, energetycznej, gazowej, telekomunikacyjnej, transportowej, ochrony środowiska, itd.,
- kapitał ludzki – wyposażenie regionu w zasoby wykwalifikowanej i wykształconej siły roboczej mającej dostęp do oferty edukacyjnej umożliwiającej kształcenie ustawiczne, a przez to dostosowywanie się do zmieniających się potrzeb rynku pracy,
- czynniki miękkie – zbiór czynników tworzących warunki do budowania regionalnej gospodarki opartej na wiedzy, nowych technologiach, dyfuzji innowacji oraz możliwości adaptowania zasad gospodarki rynkowej, kultury przedsiębiorczości, zdolności do tworzenia sieci współpracy i skupisk przedsiębiorstw itd.

W opracowaniu omawiane teorie – NPM oraz ExP – zakwalifikowano do grupy czynników miękkich, determinujących możliwości wdrażania zasad gospodarki rynkowej na grunt administracji publicznej. Założenia wymienionych teorii potraktowano jako komplementarne wobec siebie procedury działania organizacji. Trafność takiego przyporządkowania potwierdzają dyrektywy ustawodawstwa zarówno w ujęciu europejskim – dążenie do zrównoważonego rozwoju regionalnego (Karta Lipska, Agenda 21, Europa 2020 itd.), jak i w ujęciu gospodarki polskiej (Plan zrównoważonego rozwoju dla Polski, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020, Horyzonty 2020 itd.).

Kolejny podrozdział przedstawia główne założenia teorii NPM i analizuje ich wpływ na doskonalenie parametrów rozwojowych jednostki osadniczej.

## **Efekty rozwojowe wynikające z założeń New Public Management (NPM)**

W pracy z roku 2001, pod redakcją B. Kudryckiej, teoria New Public Management identyfikowana jest z procesem wyznaczania celów i monitorowania wyników, zarządza-



nia finansami (efektywność), wyznaczania standardów usług, korzystania z rozwiązań benchmarkingowych oraz nowoczesnego zarządzania zasobami ludzkim (ZZL). Źródłem, na którego podstawie zdefiniowano to pojęcie, jest m.in. praca B. Guya Petersa – klasyka administracji publicznej. Autor wypunktował tam 10 kluczowych założeń adaptacji teorii NPM na grunt administracji publicznej:

1. administracja publiczna powinna być zorientowana najpierw na osiąganie wyników gospodarczych, a dopiero później na procesy działania;
2. administracja publiczna powinna tam, gdzie dostarcza rzeczy i świadczy usługi, czynić lepszy użytek z mechanizmów gospodarki rynkowej;
3. bardziej rynkowa administracja publiczna powinna być zorientowana na konsumentów. Organy samorządowe powinny postrzegać osoby i organizacje, z którymi wchodzi w kontakt, jako swoich klientów czy konsumentów, których potrzeby należy znać i zaspokajać w myśl idei „służenia społeczeństwu”;
4. z wizją urynkowanej administracji publicznej wiąże się przekonanie, że administracja powinna – w języku Davida Osborne’a i Teda Gaeblera – „stereować, a nie wiosłować”;
5. administracja publiczna powinna być poddana deregulacji;
6. w ślad za deregulacją pracownikom w administracji publicznej należy stworzyć warunki do przejawiania inicjatywy i podejmowania decyzji, aby lepiej służyli konsumentom i osiągalni lepsze wyniki (*empowering employees to get results*);
7. administracja publiczna powinna zwrócić większą uwagę na sposób, w jaki czyni użytek ze swoich ludzkich, rzeczowych i finansowych zasobów;
8. kierownicy w administracji publicznej powinni, obok tradycyjnych 10 ról kierowniczych Mintzberga, realizować dodatkowo pięć ról związanych ze specyfiką sektora usług publicznych (*public service roles / roles unique to the public manager*);
9. kulturę organizacyjną administracji publicznej powinna charakteryzować elastyczność, innowacyjność, rozwiązywanie problemów i przedsiębiorczość wyznaczana zasadami adhokracji<sup>5</sup>;
10. administracja publiczna powinna być z zasady apolityczna.

---

<sup>5</sup> Adhokrację charakteryzuje przede wszystkim niski stopień sformalizowania oraz obecność niewielkich elastycznych zespołów tworzonych odpowiednio do potrzeb oraz funkcjonujących w poprzek czy ponad wewnętrznymi granicami organizacji.

Chociaż oba opracowania dzieli blisko dekada od momentu ich opublikowania, to łączy zarówno pionierski charakter zapowiedzi nowego trendu w rozwoju administracji publicznej dla wybranej gospodarki, jak i założenie adaptacji doświadczeń i zasad funkcjonowania sektora prywatnego. Założenie to, determinuje z kolei konieczność swobody podejmowania decyzji menedżerskich mających na celu efektywne i racjonalne gospodarowanie zasobami organizacji w zakresie ich planowania, organizowania, kierowania i kontroli. Teoria NPM zobowiązuje ponadto do osiągania konkretnych wyników, które mają stanowić oczekiwaną przez interesariuszy (inwestora, mieszkańca, turystę itd.) wartość. Wyniki zaś ocenia się nie tylko co do jakości świadczonych przez administrację publiczną usług (*outputs*), lecz także do faktycznych zmian w życiu ludzi, jakie są następstwem działania administracji (*outcomes*).

Podsumowując wpływ przedstawionych założeń teorii NPM na efekty rozwojowe JST, podkreślić należy, że deregulacja, *empowerment*, adhokracja i orientacja na wyniki są kluczem rozwoju w kierunku zmian jakościowych (służenie społeczeństwu), ale przede wszystkim w kierunku doskonalenia, potęgowania czy też wzrostu pożądanych wskaźników ilościowych.

#### Rysunek 1. Efekty rozwojowe wynikające z założeń teorii nowego publicznego zarządzania (NPM)

$\frac{\text{NAKŁADY}}{\text{EFEKTY ROZWOJOWE}} = \text{EFEKTYWNOŚĆ}$ <p>(zasoby / czynniki produkcji)</p> <p>(wzrost gospodarczy)</p>	$=$	<p>(gospodarowanie czynnikami produkcji zgodnie z założeniami teorii NPM)</p>
--	-----	---

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Peters, Hauser, Dębicka, Dmochowski, Kudrycka].

W nomenklaturze ekonomicznej wzrost wskaźników ilościowych identyfikowany jest ze wzrostem gospodarczym, który z kolei odzwierciedla realizowany poziom kreatywnej, przedsiębiorczej i innowacyjnej działalności gospodarczej (rys. 1). Zatem celowe jest, aby do oceny uzyskanego efektu rozwojowego, realizowanego zgodnie z założeniami NPM, posługiwać się wskaźnikami typu PKB *per capita*, oceną sytuacji finansowej, dostępnością i liczbą głównych czynników produkcji, sytuacją na rynku pracy czy też 16 wskaźnikami zrównoważonego rozwoju autorstwa profesora E. Sobczaka.

Adaptując najlepsze rozwiązania gospodarki rynkowej na grunt administracji publicznej, nie sposób pominąć efektów, jakie przynosi marketingowe przygotowanie oferty rynkowej, w tym wypadku usługi administracyjnej. Kolejny podrozdział poświęcony jest wyeksponowaniu jakościowych efektów rozwoju, które wiążą się z adaptacją założeń teorii ExM na grunt działań jednostki samorządu terytorialnego.

## **Efekty rozwojowe wynikające z założeń Experiential Marketing (ExM)**

Trzecie założenie NPM w przedstawionej w poprzednim podrozdziale klasyfikacji Petersa zakłada, że bardziej rynkowa administracja publiczna powinna być zorientowana na konsumentów. Ponieważ prowadzenie biznesu opierające się na koncentracji na kliencie było priorytetowym założeniem orientacji marketingowej już w latach 60. XX w., słuszne jest adaptowanie sprawdzonej orientacji rynkowej do działań jednostki samorządu terytorialnego.

Orientacja marketingowa, realizowana sukcesywnie na przestrzeni kolejnych dekad, konsekwentnie wprowadza na rynek nowe pomysły dotyczące sposobu dostosowania biznesu do zmieniających się uwarunkowań otoczenia. Pomysły te dotyczą niezmiennie: obszaru badania rynku, sposobu tworzenia wartości oferty rynkowej dla wybranego rynku docelowego oraz obszaru wywoływania zakładanej reakcji rynku, do którego wysyłane są komunikaty promocyjne. Dlatego też mówimy o klasycznym marketingu transakcji oraz od lat 70. o nowych dyscyplinach marketingu typu: marketing polityczny, marketing społeczny, marketing terytorialny, marketing relacji czy też marketing doświadczeń.

W latach 80. XX w. Don Peppers i Martha Rogers byli pionierami marketingu relacji – teorii skoncentrowanej na przygotowaniu oferty rynkowej z wykorzystaniem „umiejętności zachowania indywidualnej, interaktywnej relacji z pojedynczym klientem, pomimo oddziaływania na masową skalę”. Nowym wymiarem wartości oferowanej odbiorcy było budowanie unikalnej architektury „relacji z klientem” opartej na indywidualnym dialogu, w którego efekcie klient współtworzył skustomizowaną<sup>6</sup> dla siebie ofertę, z uwzględnieniem swojej wartości dla firmy (CLV – *customer lifetime va-*

---

<sup>6</sup> Customization, czyli kastomizacja – indywidualizacja jest czwartym etapem metodologii IDIC D. Peppersa i M. Rogers, w której zakłada się przygotowanie wartości produktu pod kątem pojedynczego klienta traktowanego jako swoista indywidualność.

lue). Umiejętność podmiotu gospodarczego w zakresie kastomizacji oferty identyfikowana jest zarówno z realizowaniem jakościowego różnicowania wartości materialnych oferty, rozwojem opartym na wzroście bazy usatysfakcjonowanych i lojalnych klientów firmy, jak i ofertą, której wartość oceniana jest w zakresie jakości technicznej i funkcjonalnej.

W tym kontekście teoria lat 90. – marketing doświadczeń (ExM) – jest swoistym rozszerzeniem powyższych założeń, bowiem zindywidualizowanie cech funkcjonalnych produktu uzupełniane jest zróżnicowaniem cech niematerialnych oferty, do których należy: kreowanie indywidualnego i spersonalizowanego kontaktu z klientem, przyjemnej atmosfery lokalizacji, unikalnego stylu obsługi, budowanie doświadczeń konsumpcyjnych, edukacji nabywcy, dostarczanie wartości estetycznej czy wartości sensorycznej itd. Dlatego marketing doświadczeń zakłada tworzenie wartości dla odbiorcy wokół jego doświadczeń (ExC)<sup>7</sup> związanych z marką firmy, natomiast marketing relacji zakładał tworzenie wartości dla odbiorcy wokół relacji współtworzenia produktu.

Tworzenie wartości dla klienta w marketingu doświadczeń zakłada kreowanie wspaniałego „doświadczenia” we wszystkich miejscach, punktach kontaktu z firmą, które można kontrolować. ExM uwzględnia zarówno procesy poznawcze (kognitywne), jak i emocjonalne zachodzące w umyśle konsumenta. Ponadto dostarcza bodźców do powiązania obu perspektyw analiz z osobistymi wartościami i czynnikami motywacyjnymi, aby na ich podstawie generować, zgodne z założeniami firmy, prawidłowe skojarzenia z daną kategorią produktu oraz prawidłowe skojarzenia z wartością oferty. Zabiegi te mają na celu projektowanie konkurencyjnych wartości obejmujących nie tylko satysfakcję z relacji związanych ze współtworzenia produktu (wartości funkcjonalne, kognitywne), ale projektowanie holistycznych doświadczeń obejmujących również wartości zmysłowe, emocjonalne czy też relacyjne we wszystkich etapach komunikacji z firmą.

Podsumowując wpływ założeń teorii marketingu doświadczeń na efekty rozwojowe jednostek samorządu terytorialnego, należy podkreślić przede wszystkim ich rolę w budowaniu konkurencyjności marki (rys. 2). Z jednej strony holistyczność tworzenia wartości we wszystkich punktach kontaktu z daną JST, z drugiej strony budowa-

<sup>7</sup> Doświadczenie klienta, *Customer Experience* (ExC), to suma wszystkich doświadczeń, emocji i przeżyć klienta, jakie wiążą się z daną marką produktu lub firmy. Przedsiębiorstwo jako zespół współpracujących ze sobą systemów, procesów i ludzi generuje określone zdarzenia, których klient doświadcza. Suma interakcji klienta z owymi zdarzeniami buduje w nim skojarzenia oparte na wspomnianych przeżyciach i emocjach. W ten sposób kształtuje się „doświadczenie klienta”, czyli właśnie *Customer Experience*.

nie unikalnego, wyróżniającego na tle innych doświadczenia w kontaktach z wybraną JST to podstawowe funkcje realizowane podczas budowania konkurencyjności marki. Mowa o konkurencyjności mierzonej poprzez długoterminowe wskaźniki konkurencyjności (LROI), szacujące nie tylko atrakcyjność kapitałową, atrakcyjność informacyjną, migracyjną czy też powiązań branżowych, lecz także wymiar jakościowy wartości tworzonej przez daną JST wynikający z badania opinii interesariuszy, a dotyczący poziomu identyfikowania się z marką danej JST czy też parametrów wyróżniających markę danej JST na tle innych.

**Rysunek 2. Efekty rozwojowe wynikające z założeń teorii Marketingu Doświadczeń (ExP)**

$$\frac{\text{NAKŁADY} \quad (\text{zasoby / czynniki produkcji})}{\text{EFEKTY ROZWOJOWE} \quad (\text{konkurencyjność marki})} = \text{EFEKTYWNOŚĆ} \quad (\text{gospodarowanie czynnikami produkcji zgodnie z założeniami teorii ExP})$$

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Peters, Hauser, Dębicka, Dmochowski, Kudrycka].

## Podsumowanie

Celem opracowania było przedstawienie potencjalnych efektów rozwojowych, które mogą realizować jednostki samorządu terytorialnego, adaptując do swoich działań założenia teorii nowego publicznego zarządzania (NPM) oraz teorii marketingu doświadczeń (ExM). Dobór teorii podyktowany był przede wszystkim ich użytecznością w kontekście możliwości adaptowania zasad gospodarki rynkowej na grunt administracji publicznej. W przeprowadzonej analizie założeń poszczególnych teorii sformułowano następujące wnioski.

Po pierwsze, zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego w myśl założeń teorii NPM zobowiązuje do odpowiedzialności za skuteczne osiągnięcie zaplanowanych wyników, które utożsamiane są ze wskaźnikami wzrostu gospodarczego osiąganego przez poszczególne jednostki osadnicze. Instrumentem zaś ich realizacji jest przeprowadzenie przez menedżerów wybranej JST procesu deregulacji, empowermentu oraz adhokracji jednostki.

Po drugie, wyzwaniem dla współczesnej administracji publicznej staje się umiejętność budowania wartości dla swoich interesariuszy (mieszkańców, przedsiębiorców, turystów itd.). W tym kontekście założenia teorii ExM dostarczają gotową procedurę dla realizowania efektów rozwojowych w zakresie budowania konkurencyjności marki. Procedurę opartą na kompleksowości działań budowania jakości technicznej i funkcjonalnej, ale przede wszystkim jakości emocjonalnej wynikającej z kreowania holistycznej wartości marki w każdym punkcie kontaktu z jednostką.

Chociaż w realiach gospodarki polskiej wytyczne nowego kierunku rozwoju administracji publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego, określone zostały ustawodawczo ponad dekadę temu, trudno o porównywanie efektów rozwojowych polskich JST z markami europejskich JST. Niemniej na uznanie zasługuje niewątpliwie poziom osiągniętych efektów rozwojowych przez co najmniej dwóch polskich reprezentantów Jednostek Samorządu Terytorialnego – Krakowa i Wrocławia. Samorządy terytorialne obu miast, budując konkurencyjność swojej marki oraz efektywny wzrost gospodarczy, oprócz utrzymywania się w latach 2003–2013 w czołówce najlepiej rozwijających JST, wygrały również rywalizację z europejskimi metropoliami o miano Europejskiej Stolicy Kultury w roku 2000 oraz 2016. To przykład godny imitacji i naśladowania.

## Bibliografia

**Churski P. (2008)**, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.

**Dębicka A., Dmochowski M., Kudrycka B. (2004)**, *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Libra, Białystok.

**European Commission (2007)**, *Fourth Report on Economic and Social Cohesion. Growing regions*, Growing Europe, Luxembourg.

**Griffin R.W. (2007)**, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa.

**Hauser J. (2006)**, *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa.

**Kotler Ph. (2004)**, *Marketing od A do Z*, PWN, Warszawa.

**Kudrycka B. (red.) (2001)**, *Rozwój kadr administracji publicznej*, Białystok.

**Peppers D., Rogers M. (2001)**, *What is CRM, really?*, [www.1to1.com](http://www.1to1.com).

**Peters B.G. (red.) (1999)**, *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa.

**PriceWaterhouseCoopers (2011)**, *Raport na temat wielkich miast Polski*.

**Sobczak E., Gadomski J., Owsinski J.W. (2006)**, *Zrównoważony rozwój JST w świetle polityki spójności UE*, PAN, Warszawa.

**Skorupka S., Anderska H., Łempicka H. (1974)**, *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa

**Skowronek I. (2012)**, *Marketing doświadczeń*, Poltex, Warszawa.

**Szromnik A. (2008)**, *Marketing terytorialny*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Kraków.

**Territory matters for competitiveness and cohesion. Facets of regional diversity and potentials in Europe. ESPON Synthesis Report III, (2006)**, Luxembourg.

**Wach-Grzybowska K. (2014)**, *Potencjał rozwojowy miasta jako element konkurencyjności miast europejskich – na przykładzie miasta powiatowego Łódź*.

**Wach-Grzybowska K. (2015)**, *Metodologia zarządzania relacjami z klientem jako przykład procedury budowania wartości klienta*, [w:] B. Dobiegała – Korona (red.), *Budowa wartości klienta*, Difin, Warszawa.

## Część II

---

# Rola jednostki samorządu terytorialnego w rozwoju przedsiębiorczości





**Piotr Nowaczyk\***

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

## **Rola samorządu terytorialnego w rozwoju portu morskiego w Kołobrzegu**

### **The Role of the Local Authorities in the Development of the Kołobrzeg Seaport**

**Abstract:** In the last years of the 20th century, the Kołobrzeg seaport was neglected in terms of investments, with a fragmented ownership structure and an ineffective management system. In 2000, local authorities took over the responsibility for the port's development. A body called Seaport Management (ZPM), was established to manage the premises of the structure.

The aim of the following article was to determine the role of the public factor in the development of the seaport in Kołobrzeg. Secondary information sources were used and research results were presented in the study. Surveys and in-depth interviews were conducted with the representatives of the municipality, and the Seaport Management.

The public factor identified the priorities of the port's development in strategic documents. They assumed a complementary development of all the functions of the seaport. Achieving the set objectives required modernization of the port infrastructure, improvement of transport connections with the port, municipalization of the port area, and increasing the scope of the Seaport Management's powers. The local government along with the Seaport Management realized the assumed direction of the port's development. The role of the public factor in the improvements in the port's operation is significant.

Despite numerous positive changes, the full development potential of the port has not been reached yet. Completion of the objectives defined in strategic documents will require increasing public supervision of the port's operations and providing funds for the finalization of the investment process. In order for the aforementioned postulates to be realized, system changes are needed which would aim at increasing the scope of powers of the Seaport Management. It is also recommended that the state participate in the development costs of the port's infrastructure.

**Key words:** local authorities, Kołobrzeg seaport, development strategies, public supervision, port infrastructure.

\*piotr.nowaczyk@zut.edu.pl

## Wstęp

Rozwój portów morskich uzależniony jest od wielu czynników. Ważnym aspektem funkcjonowania portów jest właściwy nadzór nad ich działalnością gospodarczą. Pod koniec lat 90. poprzedniego stulecia port w Kołobrzegu borykał się z wieloma problemami. Główną przyczyną słabości był niewłaściwy sposób administrowania terenami portowymi [Grzelakowski 2005, s. 18]. W celu poprawy sytuacji samorząd terytorialny przejął odpowiedzialność za rozwój portu.

Celem artykułu jest określenie roli czynnika publicznego (samorządu terytorialnego oraz Zarządu Portu Morskiego) w rozwoju portu morskiego w Kołobrzegu. Postawa samorządu lokalnego traktowana jest często jako kluczowy czynnik wykorzystania potencjału rozwojowego małych portów morskich [Szwankowska 2011, s. 212].

Poruszana w artykule problematyka jest aktualna oraz niezmiernie ważna. Port w Kołobrzegu nadal napotyka na wiele barier ograniczających jego rozwój. W rezultacie port nie wykorzystuje w pełni swoich możliwości oddziaływania na lokalną gospodarkę.

Literatura przedmiotu określająca rolę samorządu terytorialnego w rozwoju portów morskich jest dość obszerna. Większość opracowań koncentruje się na dużych portach morskich. Mniejsze struktury morskie stanowią niszę badawczą wymagającą uzupełnienia wiedzy.

W artykule wyodrębniono zakres rzeczowy, czasowy oraz terytorialny. Zakres rzeczowy obejmuje infrastrukturę portową oraz dostępową do portu (od strony zaplecza, tj. lądu), strukturę własności oraz model zarządzania portem. Wymienione czynniki należą do jednych z najważniejszych determinant wpływających na funkcjonowanie małych portów morskich [Grzelakowski 2006, ss. 103–104; Pluciński 2011, ss. 284–295]. Ich znaczenie dla portu w Kołobrzegu zostało zawarte w dokumentach o charakterze strategicznym.

Chociaż badania obejmują port w Kołobrzegu, to władze lokalne przejęły odpowiedzialność za większą grupę małych portów morskich, w których występują podobne problemy. Dlatego niniejsze opracowanie może stanowić cenne źródło informacji o barierach ograniczających rozwój małych portów morskich.

Zakres czasowy artykułu obejmuje lata 2000–2015. W roku 2000 władze samorządowe zainicjowały proces wspierania rozwoju portu w Kołobrzegu. W wypadku analizy finansowej zakres czasowy został skrócony do lat 2004–2015. W roku 2004 rozpoczął się intensywny proces modernizacji portu.

Artykuł składa się ze wstępu, pięciu podrozdziałów zasadniczych oraz zakończenia. W pierwszym podrozdziale przytoczono najważniejsze klasyfikacje czynników rozwoju portów morskich. Kierunki oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój portów morskich przedstawiono w podrozdziale drugim. Dwa kolejne podrozdziały dotyczą portu w Kołobrzegu, tj.: założeń rozwoju portu oraz stopnia ich realizacji. W ostatnim podrozdziale zawarto propozycje poprawy funkcjonowania portu. W zakończeniu w sposób syntetyczny zaprezentowano najważniejsze problemy poruszane w artykule.

W artykule wykorzystano wtórne oraz pierwotne źródła informacji. Zapoznano się z literaturą przedmiotu oraz z licznymi dokumentami. W latach 2014–2016 przeprowadzono badania w formie ankiety oraz wywiadu pogłębionego. Wywiad pogłębiony z prezesem Zarządu Portu Morskiego w Kołobrzegu (ZPM Kołobrzeg) przeprowadzono czterokrotnie. Badania ankietowe skierowane były do przedstawicieli: gminy miejskiej, organów administracji portowej oraz użytkowników portowych. Na podstawie zebranych materiałów dokonano analizy ilościowej oraz przyczynowo-skutkowej zachodzących zjawisk.

## **Czynniki rozwoju portów morskich w świetle literatury przedmiotu**

W literaturze przedmiotu możemy się spotkać z różnymi klasyfikacjami czynników determinującymi rozwój portów morskich. Kompleksowe podejście do zagadnienia prezentuje M. Matczak [2010, ss. 129–134]. Według autora możliwości rozwojowe portów morskich uzależnione są od: otoczenia rynkowego, potencjału rozwojowego portu, uwarunkowań rozwojowych oraz rozwoju portu morskiego.

Otoczenie rynkowe utożsamiane jest ze zmianami globalnymi o charakterze ekonomicznym, demograficznym oraz zmianami mającymi wpływ na wielkości zasobów naturalnych. Ich konsekwencją może być: zmiana struktury i wolumenu wymiany handlowej, zapotrzebowania na usługi turystyczne i pasażerskie społeczeństwa, zmiana struktury konsumpcji. Otoczenie rynkowe zaliczane jest do czynników egzogenicznych, na które porty morskie nie mają wpływu. Muszą je jednak uwzględniać w swoich planach rozwojowych.

Popyt na usługi portowe generowany w otoczeniu rynkowym stanowi potencjał rozwojowy portu morskiego. Tylko część wymiany handlowej odbywała się z wyko-

rzystaniem portów morskich. Niewielka część społeczeństwa skorzysta z usług turystycznych oraz pasażerskich portu. Podobnie w wypadku eksploatacji zasobów naturalnych port będzie miejscem docelowym wyładunku dla części połowów. Potencjał rozwojowy zaliczany jest do czynników egzogenicznych, który jednak nie jest całkowicie niezależny od portów. Poprawa połączeń komunikacyjnych portu z zapleczem może rozszerzyć zakres oddziaływania portu i w rezultacie zwiększyć obroty ładunkowe czy przewozy pasażerskie.

Kolejnym elementem wpływającym na działalność portów morskich są uwarunkowania rozwojowe, do których autor zaliczył: uwarunkowania geograficzne, przestrzenne, demograficzne, środowiskowe, prawne oraz konkurencyjne. Omawiana grupa czynników związana jest m.in.: z lokalizacją portu, dostępem do siły roboczej, rozwojem gospodarczym zaplecza portowego, dostępem do źródeł finansowania, przepisami prawa regulującymi funkcjonowanie portów, konkurencją na rynku portowym czy rozwojem środków transportu. Wymienione czynniki mogą stanowić atut lub przeszkodę w rozwoju portów morskich. Podobnie jak potencjał rozwojowy, uwarunkowania rozwojowe zaliczane są do czynników egzogenicznych, na które porty morskie mają ograniczony wpływ.

Rozwój portów morskich determinowany jest również czynnikami wewnętrznymi, do których możemy zaliczyć: wyposażenie portów w infrastrukturę, stan połączeń portu z zapleczem lądowym oraz przedpołem morskim, strukturę własności portu, promocję portu, relacje podmiotów zarządzających ze sferą gospodarczą portu itp. Wymienione czynniki są w znacznej mierze zależne od portów morskich.

Podobne podejście do klasyfikacji czynników rozwojowych determinujących funkcjonowanie portów morskich, choć w innym układzie, prezentują: A. Tubielewicz [2004, ss. 14–15], L. Plewiński [2007, s. 289], Salmonowicz [2011, ss. 45–67] oraz Christowa [1997, ss. 233–246]. Dwóch pierwszych autorów szansę na rozwój portów widzi w kształtowaniu się czynników o charakterze międzynarodowym (ogólnych, a także związanych ze zmianami w systemie transportowym) oraz krajowym. W podobnym tonie wypowiada się trzeci z autorów, który czynniki rozwojowe dostrzega w przemianach zachodzących we współczesnej gospodarce oraz w bliższym i dalszym otoczeniu portów.

Ostatni z autorów wyodrębnia trzy grupy czynników wpływających na rozwój portów morskich: fundamentalne oraz o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym.

Na podstawie tych klasyfikacji należy stwierdzić, że rozwój portów morskich determinowany jest wieloma czynnikami: ekonomicznymi, społecznymi, geograficzny-

mi, prawnymi, transportowymi, środowiskowymi itp. Wśród nich można wyodrębnić grupę czynników o charakterze zewnętrznym (międzynarodowym, krajowym) oraz wewnętrznym (związanych z działalnością portów). Z reguły porty morskie nie mają większego wpływu na kształtowanie czynników zewnętrznych, mogą natomiast w pewnym zakresie oddziaływać na czynniki o charakterze wewnętrznym.

## **Możliwości oddziaływania samorządu terytorialnego na rozwój portów morskich**

Odpowiedzialność za rozwój portów morskich, szczególnie mniejszych struktur, z reguły spoczywa na gminach portowych. Jest to rozwiązanie powszechnie praktykowane w krajach morskich wspólnoty [Miształ, Szwankowski 2010, ss. 110–114]. Jednostki samorządu terytorialnego lepiej wywiązują się z obowiązku rozwoju małych portów morskich aniżeli organy państwowe oraz inne jednostki [Zieziula, Nowaczyk 2011, ss. 99–105]. Władze lokalne największy zakres kontroli nad funkcjonowaniem portów morskich uzyskują po przejęciu zarządzania. Gminy portowe mogą zarządzać portami bezpośrednio przez wyodrębnioną z ich struktur komórkę organizacyjną lub powierzać zarządzanie portami podmiotom utworzonym specjalnie do tego celu. W drugim wypadku dochodzi do ścisłej współpracy właściciela portu z podmiotem zarządzającym portem w imieniu miasta portowego.

Rozwój portu morskiego nie może być procesem spontanicznym, musi być prze-myślany i przebiegać według ściśle określonego planu. Tylko zintegrowany i skoordynowany program działań może się przyczynić do poprawy funkcjonowania portu i zwiększyć jego szanse rozwoju [Gołębiowski 2001, s. 395]. Realizacji tych zamierzeń służą dokumenty o charakterze strategicznym. Podmiotami odpowiedzialnymi za opracowanie strategii rozwojowych są gminy portowe oraz podmioty zarządzające portami. Kierunki rozwoju portu muszą być zgodne z celami strategii wyższego rzędu (regionalnych, krajowych, międzynarodowych), jeśli takie zostały opracowane. Dokumenty strategiczne powinny się skupiać na najważniejszych czynnikach rozwoju portu, na które władze lokalne oraz zarząd portu mogą wywierać wpływ.

Nie ma jednego uniwersalnego schematu rozwoju portów. Kwestia wyboru priorytetów rozwojowych zależy od szeregu czynników, które wymagają indywidualnego podejścia [Matczak 2012, s. 342]. Uwarunkowania rozwojowe portów morskich są różnicowane i ulegają zmianom w czasie. Dlatego dokumenty o charakterze strate-

gicznym powinny być aktualizowane i korygowane w następstwie istotnych zmian zachodzących w otoczeniu wewnętrznym oraz zewnętrznym portu.

Pomimo dużego zróżnicowania uwarunkowań wpływających na funkcjonowanie portów morskich do podstawowych priorytetów rozwojowych uwzględnianych w strategiach możemy zaliczyć: przygotowanie technicznych warunków do prowadzenie działalności gospodarczej, poprawę dostępności do portu, rozwój perspektywicznych obszarów działalności portów oraz wspieranie pożądanej struktury ładunkowej i pasażerskiej [Maczak 2012, ss. 267–278].

Realizacja pierwszego z priorytetów zależy od zakresu uprawnień podmiotu zarządzającego portem. Rozwiązania w tym względzie, odzwierciedlające odmienne modele zarządzania, są różnorodne [Chlomoudis, Pallis 2002, ss. 20–24]. W najmniejszym stopniu zarząd portu odpowiada wyłącznie za finansowanie infrastruktury portowej. Jednakże zarządy mogą być zobligowane do rozwoju zarówno infrastruktury jak i suprastruktury. W niektórych wypadkach mają wyłączność na prowadzenie działalności eksploatacyjnej. Obowiązek przygotowania technicznych warunków prowadzenia działalności gospodarczej należy do najważniejszych zadań władz portowych.

Niezmiernie ważnym elementem wyznaczającym pozycję konkurencyjną portów na rynku jest infrastruktura dostępowa – od strony wody i lądu [Huybrecht, Meerseman i inni 2002, s. 10]. Pierwsza z nich z reguły stanowi własność państwa. Bezpośrednie oddziaływanie portów na rozwój infrastruktury wodnej jest ograniczony. Jeśli chodzi o infrastrukturę lądową (drogi, linie kolejowe oraz drogi wodno-śródlądowe), to władze samorządowe mogą jedynie wpływać na rozwój lokalnych połączeń transportowych.

Dokumenty strategiczne powinny się koncentrować na rozwoju wiodących funkcji portowych. Przy ich wyborze decydent musi uwzględniać szereg okoliczności, m.in.: perspektywy rozwoju określonej działalności portowej, możliwość osiągnięcia pożądanych efektów gospodarczych (przychody, miejsca pracy), uciążliwość środków transportu oraz potencjalne konflikty generowane przez poszczególne rodzaje działalności.

Kolejnym elementem uwzględnianym w strategiach rozwoju portów jest pożądana struktura, np.: obrotów ładunkowych oraz ruchu pasażerskiego. Porty powinny wspierać obrót ładunków, na które występuje największe zapotrzebowanie na rynku. Zarząd portu przy wyborze właściwej struktury ładunkowej musi uwzględniać np.: potrzeby terenowe dla rozwoju określonych rodzajów ładunków, warunki nawiga-

cyjne czy połączenia transportowe portu z zapleczem. Podobne czynniki będą brane pod uwagę w wypadku ruchu osobowego czy połowów morskich.

## **Założenia rozwoju portu morskiego w Kołobrzegu zawarte w dokumentach o charakterze strategicznym**

Gmina miejska Kołobrzeg na mocy Ustawy o portach i przystaniach morskich (ustawa portowa)<sup>1</sup> w roku 1999 przejęła zarządzanie nad częścią portu stanowiącą własność komunalną. W celu realizacji zadań wynikających z ustawy portowej gmina ustanowiła podmiot zarządzający portem o nazwie „Zarząd Portu Morskiego Kołobrzeg Sp. z o.o.". Utworzona jednostka o charakterze użyteczności publicznej stanowiła w 100% własność gminy.

Najważniejszymi dokumentami o charakterze lokalnym, określającymi kierunki rozwoju portu morskiego w Kołobrzegu, były: Strategia rozwoju miasta Kołobrzeg oraz Strategia rozwoju portu morskiego Kołobrzeg. Pierwszy z dokumentów został uchwalony w roku 2000 i doczekał się licznych aktualizacji. Kolejne wersje modyfikowały wcześniejsze o zmiany społeczno-ekonomiczne zachodzące w samym mieście i jego otoczeniu. Miejsce portu w strategii rozwoju miasta na przestrzeni kilkunastu lat nie ulegało zasadniczym zmianom. Port stanowił jeden z filarów gospodarki lokalnej. Priorytetem miasta był komplementarny rozwój portu, z wykorzystaniem wszystkich pełnionych przez niego funkcji, tj.: rybackiej, transportowej oraz pasażerskiej (przewozy transportem morskim o zasięgu krajowym i międzynarodowym oraz żeglarsstwo). Strategia nie precyzowała sposobu realizacji zasadniczego celu. Jedynie ogólnikowo podkreślała potrzebę poprawy dostępu do portu od strony zaplecza poprzez rozwój infrastruktury drogowej oraz kolejowej.

Strategia rozwoju portu morskiego Kołobrzeg nawiązywała w głównych założeniach do Strategii rozwoju miasta Kołobrzeg. Jednak już szczegółowo uzasadniała wyznaczony kierunek rozwoju portu oraz sposób osiągnięcia zamierzonych celów.

Realizacja strategii miała wzmocnić pozycję portu na rynku poprzez zrównoważony rozwój wszystkich rodzajów jego działalności. Przyjęto różne strategie rozwoju dla poszczególnych funkcji. Rozwój działalności transportowej miał się opierać na strategii defensywnej, działalności pasażerskiej na strategii konkurencyjnej, a działalności

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 44, z późn. zm.).



rybackiej na strategii agresywnej. Przyjęcie tych strategii wynikało ze zróżnicowanej pozycji oraz odmiennych czynników wpływających na rozwój poszczególnych funkcji portowych<sup>2</sup>.

Dokument zawierał informację o wielkości oraz pożądanej strukturze przeładunków. Założono wzrost obrotów oraz utrzymanie ich dotychczasowej struktury, tj. obrót ładunkami masowymi oraz drobnicowymi, aczkolwiek wskazano na większe korzyści z przeładunku drobnicy. W odniesieniu do funkcji pasażerskiej realizacja strategii miała w przyszłości doprowadzić do rozwoju żeglarstwa, żeglugi bliskiego zasięgu oraz międzynarodowych przewozów pasażerskich. Dokument nie zawierał informacji o pożądanej strukturze wyładunku ryb. Strategia miała jednak doprowadzić do rozwoju rynku rybnego oraz zwiększenia konsumpcji ryb. Jej realizacja miała więc przygotować warunki do wzrostu wyładunku ryb w porcie.

Preferowana struktura przeładunków oraz rozwój przewozów pasażerskich i żeglarstwa wynikały ze zmian zachodzących w światowym handlu oraz transporcie morskim (procesy globalizacji, liberalizacji, internacjonalizacji i integracji regionalnej oraz będący ich następstwem rozwój systemów logistycznych i technologii informatycznych). Uwzględniono przy tym prognozowany wzrost gospodarczy w rejonie Morza Bałtyckiego, skutkujący wzrostem zapotrzebowania na usługi przeładunkowo-pasażerskie portów morskich [Ketels 2007, s. 7].

Realizacja celów zawartych w strategii miała nastąpić w wyniku rozwoju infrastruktury portowej<sup>3</sup> oraz dostępowej<sup>4</sup> – od strony zaplecza (połączenia drogowe i kolejowe), poprawy struktury własności terenów portowych<sup>5</sup> oraz wzrostu efektywności modelu zarządzania portem<sup>6</sup>.

---

2 Strategia defensywna wynikała z niedoinwestowania i niskiej jakości potencjału przeładunkowo-skladowego portu handlowego oraz słabo rozwiniętego i niestabilnego gospodarczo zaplecza portowego. Atrakcyjność rynku przewozów pasażerskich przy brakach inwestycyjnych oraz niestabilnym otoczeniu pozwoliły na przyjęcie strategii konkurencyjnej. Z kolei wyznaczenie strategii agresywnej wynikało ze statusu portu jako głównego ośrodka rybołówstwa w Polsce oraz atrakcyjności rynku konsumpcji ryb

3 Infrastruktura portu była zdekapitalizowana i wymagała gruntownej modernizacji.

4 Port w Kołobrzegu nie był obsługiwany przez transport kolejowy. Przepustowość oraz stan techniczny dróg ograniczały możliwości obsługi portu przez środki transportu. Układ komunikacyjny wymagał więc przebudowy i modernizacji.

5 Struktura własności portu była rozdrobniona. Większość terenów portowych była użytkowana przez różne podmioty – głównie właścicieli prywatnych.

6 Przyjęty w Polsce model zarządzania małymi portami morskimi ograniczał znaczenie podmiotów zarządzających do roli organizatorów działalności gospodarczej. Nie stwarzał warunków do sprawnego rozwiązywania problemów portowych, co z kolei zmniejszało efektywność zarządzania terenami portowymi.

## Realizacja założeń rozwoju portu morskiego w Kołobrzegu zawarta w dokumentach o charakterze strategicznym

Realizacja celów zawartych w dokumentach strategicznych miała być osiągnięta głównie przez rozwój infrastruktury portowej oraz dostępowej do portu. W okresie badawczym zrealizowano dziewięć inwestycji<sup>7</sup> o wartości 182,7 mln zł (tab. 1.).

**Tabela 1. Charakterystyka procesu inwestycyjnego realizowanego w porcie morskim w Kołobrzegu w latach 2004–2015**

Nazwa inwestycji	Źródła finansowania oraz wartość inwestycji (mln zł)	Beneficjenci
Modernizacja portu rybackiego – etap I	-SPO „Ryby 2004 – 2006” - (19,9)	ZPM Kołobrzeg
Poprawa Transgranicznej Infrastruktury Turystycznej Nabrzeża Rzeki Parsęty	-Interreg IIIA - (4,7) -Gmina Kołobrzeg - (1,6) 2004-2006	Gmina Kołobrzeg
Modernizacja portu rybackiego – etap II	-SPO „Ryby 2004–2006” - (10,3)	Gmina Kołobrzeg
Modernizacja portu rybackiego – etap III	-SPO „Ryby 2004–2006” - (6,8)	Gmina Kołobrzeg
Modernizacja portu rybackiego – etap IV	-SPO „Ryby 2004–2006” - (4,4)	ZPM Kołobrzeg
Poprawa dostępności do portu od strony lądu – II etap	-PO „liś 2007–2013” - (48,7) -Gmina Kołobrzeg - (18,4)	Gmina Kołobrzeg
Rozbudowa portu jachtowego – etap I	-PO „IG 2007–2013” - (4,2) -Gmina Kołobrzeg - (5,2) -ZPM Kołobrzeg - (1,0)	ZPM Kołobrzeg
Poprawa dostępności do portu od strony lądu – etap I	-PO „liś 2007–2013” - (33,1) -Gmina Kołobrzeg - (7,7)	Gmina Kołobrzeg
Budowa basenu rybackiego	-PO „Ryby 2007–2013” - (16,9)	ZPM Kołobrzeg

Objaśnienie: SPO „Ryby 2004 - 2006” (Sektorowy Program Operacyjny „Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb 2004–2006”); PO „liś” (Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko 2007–2013”); PO „IG” (Program Operacyjny „Innowacyjna Gospodarka 2007–2013”); PO „Ryby 2007–2013” (Program Operacyjny „Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007–2013”); wartość inwestycji podana została w nawiasach.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZPM Kołobrzeg.

<sup>7</sup> W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się na inwestycjach o kluczowym znaczeniu dla rozwoju portu. Pominięto natomiast pozostałe, o znacznie mniejszej wartości i wpływie na funkcjonowanie portu.

Beneficjentem inwestycji była gmina miejska (pięć inwestycji o wartości 131,3 mln zł) oraz ZPM Kołobrzeg (cztery inwestycje o wartości 51,4 mln zł). Głównym źródłem finansowania procesu inwestycyjnego były środki unijne – 148,8 mln zł, co stanowiło przeszło 81% całkowitych nakładów inwestycyjnych. Pozostałą część stanowiły środki gminy oraz ZPM, odpowiednio – 32,9 mln zł (18%) oraz 1 mln zł (niepełna 1% zainwestowanych środków). W ujęciu przedmiotowym pięć inwestycji obejmowało infrastrukturę rybacką, a dwie związane były z działalnością pasażerską. Pozostałe dwie inwestycje miały na celu poprawę dostępu do portu od strony lądu. W wyniku realizacji inwestycji stworzono korzystne warunki do obsługi jednostek rybackich oraz rozwoju potencjału przetwórczego i przechowalniczego. Modernizacja infrastruktury portu pasażerskiego poprawiła standard świadczonych usług, a budowa mariny jachtowej przyczyniła się do wzrostu ruchu żeglarskiego. Inwestycje drogowe zwiększyły zainteresowanie portem przewoźników oraz turystów.

Powyższa charakterystyka procesu inwestycyjnego dowodzi, że władze lokalne oraz ZPM Kołobrzeg wywiązywały się z kompleksowego rozwoju infrastruktury portowej. Na modernizację portu przeznaczono znaczne środki. Największy udział w finansowaniu portu miały fundusze unijne. Uzależnienie procesu inwestycyjnego od obcych źródeł finansowania jest zjawiskiem powszechnym w wypadku portów morskich. Wynika z wysokiej kapitałochłonności inwestycji infrastrukturalnych przy jednocześnie ograniczonych dochodach portów [Frankel, Cooper, Chong i inni 1985, s. 99].

Potwierdzeniem tezy o braku samowystarczalności finansowej portów morskich, szczególnie w okresie trwania intensywnego procesu inwestycyjnego, była sytuacja finansowa ZPM w Kołobrzegu (tab. 2.).

Tabela 2. Sytuacja finansowa ZPM Kołobrzeg (mln zł) w latach 2004–2015

Kategoria ekonomiczna	Lata												Razem
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Przychody	0,941	1,242	1,176	1,069	1,038	2,580	4,375	5,964	6,787	6,941	6,703	6,718	45,340
Koszty	0,983	1,228	1,152	0,948	2,125	3,439	5,135	5,611	6,003	6,625	6,406	6,433	46,088
Różnica	-0,042	0,014	0,024	0,121	-1,087	-0,859	-0,760	0,353	0,784	0,316	0,297	0,285	- 0,554

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZPM Kołobrzeg.

Spółka była w stanie wygenerować przychody na pokrycie kosztów utrzymania portu. Nie dysponowała jednak środkami na przeprowadzenie kapitałochłonnego procesu inwestycyjnego. Zrealizowała co prawda projekty inwestycyjne o wartości przeszło 51 mln zł, jednakże głównym źródłem ich finansowania były środki unijne – przeszło 50 mln zł, co stanowiło ponad 98% nakładów inwestycyjnych (tab. 3.). Gdyby nie środki unijne oraz pomoc samorządu lokalnego, wiele inwestycji nie zostałoby zrealizowanych, a nakłady na pozostałe byłyby znacznie mniejsze.

**Tabela 3. Wartość (mln zł) oraz źródła finansowania procesu inwestycyjnego realizowanego przez ZPM Kołobrzeg w latach 2004–2015**

Zakres czasowy	Wartość inwestycji w porcie	Źródła finansowania inwestycji w porcie		Wartość inwestycji ZPM	Źródła finansowania inwestycji ZPM		Środki unijne/wartość inwestycji ZPM
		środki unijne	środki beneficjentów		środki unijne	środki własne	
2004–2015	182,7	148,8	33,9	51,4	50,4	1,0	98,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZPM Kołobrzeg.

Postawę inwestycyjną samorządu terytorialnego oraz ZPM Kołobrzeg należy ocenić pozytywnie. Port w Kołobrzegu został w znacznej mierze zmodernizowany. Pozostałe podmioty nie wykazywały żadnej aktywności inwestycyjnej, co potwierdza znaczącą rolę czynnika publicznego w rozwoju portu w Kołobrzegu.

Niezmiernie ważnym czynnikiem wpływającym na funkcjonowanie portu w Kołobrzegu była struktura własności. W roku 2000 ZPM Kołobrzeg miał we władaniu niewielki obszar portu, na grunty przypadło zaledwie 7,3% całkowitej powierzchni, a na nabrzeża – 12% całkowitej długości (tab. 4). W okresie 15 lat udział własności komunalnej stopniowo się zwiększał. Gmina oraz ZPM nabywały tereny portowe, korzystając z przysługującego im prawa pierwokupu<sup>8</sup>. W rezultacie w roku 2015 ZPM miał we władaniu przeszło 30% gruntów oraz blisko 70% nabrzeży. W następstwie komunalizacji terenów portowych poprawiło się funkcjonowanie portu. Czynniki publiczny gwarantował swobodny dostęp do portu, nie zawyżał stawek opłat portowych, wywiązywał się z obowiązku utrzymania i rozwoju infrastruktury oraz dbał o zrównoważony rozwój funkcji portowych. Zarząd portu wspólnie z władzami lokalnymi koordynował rozwój infrastruktury transportowej łączącej port z zapleczem gospodarczym.

<sup>8</sup> Udział własności komunalnej zwiększał się także dzięki budowie nowych nabrzeży.

**Tabela 4. Udział własności komunalnej portu w Kołobrzegu w roku 2000 oraz w roku 2015**

Okres odniesienia	Własność komunalna portu			
	Gruntu		Nabrzeża	
	Powierzchnia (ha)	%	Długość (m)	%
2000	4,3	7,3	478,7	12
2015	18,2	31,1	3 138	69

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZPM Kołobrzeg.

Ostatnim ważnym czynnikiem wpływającym na funkcjonowanie portu były kwestie związane z zarządzaniem terenami portowymi. Narzucony przez ustawę portową model zarządzania małymi portamiorskimi ograniczał możliwości rozwojowe portu w Kołobrzegu [Grzelakowski 2002, ss. 12–19]. Najpoważniejszymi problemami, na które zwracał uwagę ZPM Kołobrzeg, były: możliwość nabywania terenów portowych przez podmioty prywatne, wykorzystywanie terenów portowych w sposób niezgodny z przyjętą przez ZPM strategią, niewystarczająca dbałość podmiotów prywatnych o utrzymanie infrastruktury portowej. Przeszkodą w rozwoju portu były względy finansowe. Ustawodawca obarczył zarządy portów kosztami utrzymania oraz rozwoju infrastruktury portowej, ograniczając jednocześnie możliwości pozyskania dodatkowych środków. Jednostki publiczne nie mogły się angażować w działalność eksploatacyjną, która została zarezerwowana dla sektora prywatnego.

## **Możliwości zwiększenia roli czynnika publicznego w rozwoju portu morskiego w Kołobrzegu**

Nadrzędnym celem władz lokalnych oraz ZPM Kołobrzeg, zawartym w dokumentach strategicznych, był wszechstronny rozwój portu. Dobór narzędzi realizacji celu przez jednostki publiczne wydaje się słuszny. W okresie 15 lat funkcjonowania port w Kołobrzegu zmienił swoje oblicze z przestarzałego obiektu w nowoczesny ośrodek gospodarczy. Znaczny udział w rozwoju portu miał samorząd lokalny oraz powołany przez niego ZPM. Infrastruktura rybacka portu została niemal w całości zmodernizowana i nie wymagała większych nakładów inwestycyjnych. Poprawiły się warunki uprawiania turystyki morskiej. Przebudowa mariny jachtowej zwiększyła liczbę miejsc postojowych oraz poprawiła jakość obsługi żeglarzy. Niestety, nie wszystko udało się zre-

alizować. Nie udało się zmodernizować podejścia promowego w porcie pasażerskim, co w kontekście rozwoju przewozów bliskiego zasięgu promowanych przez Unię Europejską stanowi – jak się wydaje – przeszkodę w dalszym rozwoju portu. Innym problemem była zdekapitalizowana infrastruktura przeładunkowa oraz brak możliwości obsługi portu handlowego przez transport kolejowy. Usunięcie wymienionych słabości będzie wymagało zaangażowania nakładów finansowych przekraczających możliwości budżetowe czynnika publicznego. Dlatego dokończenie modernizacji portu możliwe będzie wyłącznie przy wsparciu środków publicznych – krajowych i/lub unijnych [Kowalczyk 2010, s. 301]<sup>9</sup>.

Problemem portu kołobrzeskiego był ograniczony nadzór publiczny nad terenami będącymi we władaniu podmiotów prywatnych. Niejednokrotnie w przeszłości postępowanie użytkowników było sprzeczne z interesem portu. Dochodziło do licznych patologii i nadużyć [NIK 2005].

Przewycięzenie wymienionych trudności można dostrzegać w zmianach systemowych. W ostatnim okresie ZPM lobbuje w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej za nowelizacją ustawy portowej. Przedstawiciele portu postulują zwiększenie uprawnień zarządu portu w zakresie nadzoru publicznego – szczególnie kontroli nad obrotem nieruchomościami portowymi oraz działalnością podmiotów portowych. Ponadto zmiany ustawowe miałyby umożliwić zarządowi podejmowanie działalności gospodarczej. Jest to postulat tym bardziej możliwy do urzeczywistnienia, że w krajach wspólnoty zarządy portów mają prawo do angażowania się w sferę działalności eksploatacyjnej [Wacławik-Narbutt 2004, ss. 94–97]. Uregulowania wymaga wspomniana kwestia dofinansowania rozwoju infrastruktury portowej. Jeśli proponowane zmiany nie znalazłyby uznania u decydentów, należy się liczyć z tym, że port w Kołobrzegu może nie wykorzystać w pełni swojego potencjału rozwojowego.

## Zakończenie

Rozwój portu morskiego w Kołobrzegu uzależniony jest od wielu czynników. Możemy do nich zaliczyć determinanty o charakterze zewnętrznym (międzynarodowym, krajowym) oraz wewnętrznym (związanych z działalnością portów).

---

<sup>9</sup> Wymienione przedsięwzięcia zostały wstępnie zakwalifikowane do realizacji ze środków PO „IŚ 2014–2020”.

Samorząd lokalny w Kołobrzegu przejął odpowiedzialność za rozwój portu. Do zarządzania terenami portowymi powołał specjalny podmiot – Zarząd Portu Morskiego. Czynniki publiczny kierunki rozwoju portu zawarł w dokumentach o charakterze strategicznym. Głównym celem zawartym w strategii rozwoju miasta oraz portu było zwiększenie konkurencyjności portu w następstwie komplementarnego rozwoju wszystkich funkcji portowych. Realizacja celu miała nastąpić w wyniku rozwoju infrastruktury portowej oraz dostępowej do portu, poprawy struktury własności terenów portowych oraz wzrostu efektywności modelu zarządzania portem.

Czynnik publiczny wywierał się z obowiązku rozwoju portu. W następstwie zrealizowanych inwestycji oraz zwiększenia własności komunalnej poprawiło się jego funkcjonowanie. Nastąpił rozwój potencjału rybackiego oraz żeglarskiego portu. Stworzono warunki do zwiększenia przeładunków portowych.

Należy podkreślić, że tylko samorząd lokalny wraz z Zarządem Portu Morskiego były w stanie realizować właściwy kierunek rozwoju portu, choć głównym źródłem jego finansowania były środki unijne, ze względu na ograniczone możliwości inwestycyjne beneficjentów – głównie ZPM Kołobrzeg.

Największym problemem portu w Kołobrzegu pozostawała ograniczona kontrola czynnika publicznego nad działalnością podmiotów prywatnych oraz niewystarczające środki na rozwój i utrzymanie infrastruktury portowej. Trwałe przezwyciężanie wymienionych barier może nastąpić w wyniku zmian systemowych. Zwiększenie uprawnień ZPM oraz możliwość finansowania procesu inwestycyjnego ze środków publicznych (unijnych oraz krajowych) bez wątpienia przyczyni się do pełniejszego wykorzystania potencjału portu morskiego.



## Bibliografia

**Chlomoudis C.I., Pallis A.A. (2002)**, *European Union Port Policy. The Movement Towards a long-term Strategy*, Ellinka Grammata S.A., Edward Elgar Publishing Limited, Massachusetts.

**Christowa Cz. (1997)**, *Czynniki funkcjonowania i rozwoju portu Szczecin-Świnoujście*, [w:] Międzynarodowe uwarunkowania rozwoju transportu morsko-lądowego Polski, XII Sejmik Morski, FOKA, Szczecin.

**Frankel E.C., Cooper J., Chong Y.W. i in. (1985)**, *Bulk shipping and terminal logistics*, *World Bank*, „Rechnical Paper no. 38”.

**Gołębiowski T. (2001)**, *Zarządzanie strategiczne*, Difin, Warszawa.

**Grzelakowski A.S. (2006)**, *Formy i kierunki aktywizacji rozwoju małych portów morskich w UE*, [w:] I. Kotowska, M. Plucińska (red.), *Dwa lata Polski morskiej w Unii Europejskiej (XXII Sejmik Morski)*, Civitas Christiana, Szczecin.

**Grzelakowski A.S. (red.) (2002)**, *Małe porty polskiego wybrzeża. Stan obecny i perspektywy ich rozwoju*, Akademia Morska w Gdyni, Gdynia.

**Grzelakowski A.S. (red.) (2005)**, *Strategia rozwoju małych portów morskich polskiego wybrzeża*, Akademia Morska w Gdyni, Gdynia.

**Huybrecht M., Meersman H., Van de Voorde E. i in. (2002)**, *Port Competitiveness. An Economic and Legal Analyziz of the Foctors Determining the Competitiveness of Seaports*, Antwerpia.

**Ketels C. (2007)**, *The Baltic Sea Region as a Place to do Business*. Kopenhaga.

**Kowalczyk U. (2010)**, *Porty lokalne w strategii miast i gmin nadmorskich*, [w:] H. Salmonowicz (red.), *Polska gospodarka morska*, Kreos, Szczecin.

**Matczak M. (2010)**, *Inwestycje infrastrukturalne realizowane w polskich portach morskich jako narzędzie kształtowania ich pozycji konkurencyjnej*, [w:] H. Salmonowicz (red.), *Polska gospodarka morska*, Kreos, Szczecin.

**Matczak M. (red.) (2012)**, *Współczesne porty morskie*, Akademia Morska w Gdyni, Gdynia.

**Misztal K., Szwankowski, S. (1999)**, *Organizacja i eksploatacja portów morskich*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk.

**NIK (2005)**, *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania możliwości rozwojowych gospodarki morskiej – dokument.*

**Plewiński L. (2007)**, *Strategia rozwoju polskiej żeglugi morskiej*, [w:] H. Salmonowicz (red.), *Współczesne przedsiębiorstwo portowe i żeglugowe*, Kreos, Szczecin.

**Pluciński M. (2011)**, *Wybrane uwarunkowania wpływające na rozwój Polskich portów morskich*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 657 - Problemy transportu i logistyki nr 15, Zeszyty Morskie nr 1”.

**Salmonowicz H. (red.) (2011)**, *Porty i żegluga morska na rynku transportowym Unii Europejskiej*, Zapol, Szczecin.

**Salomon A. (2003)**, *Polityka rozwoju portów morskich*, [w:] L. Kuźma (red.), *Ekonomika portów morskich i polityka portowa*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk.

**Szwankowska B (2011)**, *Porty lokalne w polityce przestrzennej państwa i samorządów*, [w:] H. Salmonowicz (red.), *Porty i żegluga morska na rynku transportowym Unii Europejskiej*, Zapol, Szczecin.

**Tubielewicz A. (2004)**, *Zarządzanie strategiczne w portach morskich*, Politechnika Gdańska, Gdańsk.

**Urząd Miasta Kołobrzeg (2000)**, *Strategia Rozwoju Miasta Kołobrzegu do roku 2015 oraz jej aktualizacje z lat: 2003, 2008, 2013 – dokument.*

**Wacławik-Narbutt W. (2004)**, *Zarządzanie portami w krajach UE*, [w:] T. Palmowski, M. Pacuk (red.), *Europa Bałtycka regionem współpracy i integracji (XIX Sejmik Morski)*, Civitas Christiana, Gdańsk.

**Zarząd Portu Morskiego Kołobrzeg (2010)**, *Strategia Rozwoju Portu Morskiego Kołobrzeg – dokument.*

**Zieziula J., Nowaczyk P. (2011)**, *Wybrane aspekty funkcjonowania morskich portów rybackich w Polsce*, PTE, Szczecin.



**Jacek Gancarczyk\***

Uniwersytet Jagielloński

**Marta Gancarczyk**

Wyższa Szkoła Biznesu National Louis University w Nowym Sączu

## **Rola klastrów w rozwoju przedsiębiorczości w regionie**

### **The Role of Clusters in the Development of Entrepreneurship in the Region**

**Abstract:** The aim of the article is to present the location factors of small and medium-sized enterprises in clusters influencing the processes of entrepreneurship development in the region. In the EU a region is considered the largest unit of the administrative division of the country with an elected government, the legal personality and its own budget. The competitiveness of the region is affected by economic factors of the creation and development of enterprises. Economic factors relate primarily to the level of production and transport costs, the noticeable evolution is a hierarchy of importance and types considered determinants. Regional determinants of the creation and development of small and medium-sized enterprises are the weave of various economic factors, as indicated by the analysis of clusters as geographic concentrations of companies operating in one or a limited number of related sectors. To a large extent, it is based on the research of factors of competitiveness clusters based on modern research processes, development of entrepreneurship in the region.

**Key words:** Clusters, Small and Medium Enterprises (SMEs), Entrepreneurship, Regional development

\* jacek.gancarczyk@uj.edu.pl

## Wstęp

Celem artykułu jest przedstawienie czynników lokalizacyjnych małych i średnich przedsiębiorstw w klastrach wpływających na procesy rozwoju przedsiębiorczości w regionie. W Unii Europejskiej za region uznaje się największą jednostkę podziału administracyjnego kraju o władzy wybieralnej, podmiotowości prawnej oraz własnym budżecie [Gorzela 1999]. W Polsce największymi jednostkami podziału administracyjnego są województwa.

Gospodarczy rozwój regionów jest uzależniony nie tylko od egzogennych (zewnętrznych) czynników. Znaczący udział w procesie rozwoju mają również podmioty (instytucje) aktywizujące endogenne (wewnętrzne) potencjały, do którego zalicza się małe i średnie przedsiębiorstwa, często zgrupowane w strukturach klastrowych. Teorie rozwoju regionalnego wskazują następujące podstawowe funkcje małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) w regionie [Smallbone 1994]:

1. generowanie zatrudnienia i zapewnienie przyrostu nowych miejsc pracy,
2. generowanie innowacji oraz unowocześnianie produktów i usług,
3. generowanie lokalnego dochodu poprzez sprzedaż towarów i usług poza region (eksport),
4. udział w lokalnej strukturze gospodarczej i zmianach tej struktury poprzez komplementarność z innymi firmami w regionie na zasadzie podwykonawstwa,
5. udział jako „zaczyn” (*seed-bed*) przyszłych dużych firm.

Lokalizacje nowych firm sektora MSP są zwykle powiązane z terenem zamieszkania i pracy przedsiębiorców, natomiast duże przedsiębiorstwa na lokalizację wybierają szeroki region, a następnie po analizie miejscowych uwarunkowań i rozmowach z władzami decydują o szczegółowej lokalizacji firmy lub jej oddziału [Cooper 1971]. W rozwijaniu przedsiębiorczości w regionie istotne znaczenie ma zarówno liczba, jak i jakość przedsiębiorstw, a także potencjały (ilościowy – rozmiar, zasoby finansowe i rzeczowe – oraz jakościowy – zasoby ludzkie i zasoby niematerialne), który wpływa na możliwości przetrwania i podnoszenia konkurencyjności. Świadczą o tym przykłady województw o bardzo wysokiej i wysokiej konkurencyjności, w których rozmiar firm utrzymuje się na poziomie powyżej przeciętnej i liczba nowo tworzonych przedsiębiorstw również jest wyższa niż w regionach o słabszej konkurencyjności. Udział MSP w gospodarce regionu przekłada się na jego konkurencyjność, jednakże zależność między MSP i regionem nie ma oczywiście charakteru jednostronnego, gdyż re-

gion silnie wpływa na warunki prowadzenia działalności gospodarczej, a firmy coraz częściej konkurują wraz ze swymi terytoriami.

Na konkurencyjność regionu mają wpływ ekonomiczne czynniki powstawania i rozwoju przedsiębiorstw. Czynniki ekonomiczne dotyczą przede wszystkim poziomu kosztów produkcji i transportu, przy czym zauważalna jest ewolucja zarówno hierarchii ważności, jak i rodzajów rozważanych tutaj determinant. Tę ewolucję uwzględniono, dokonując podziału na tradycyjne i współczesne ekonomiczne czynniki konkurencyjności regionu. Regionalne determinanty powstawania i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw mają charakter splotu różnych czynników ekonomicznych, na co wskazuje analiza klastrów jako geograficznych skupisk firm działających w jednym lub ograniczonej liczbie powiązanych sektorów [Gancarczyk, Gancarczyk 2011; 2017]. W dużej mierze na badaniach czynników konkurencyjności klastrów opiera się współczesne badania procesów rozwoju przedsiębiorczości w regionie.

## **Uwarunkowania ekonomiczne rozwoju przedsiębiorczości w regionie**

Przyczynami powstawania określonych struktur przemysłu (organizacji przemysłu) w danej przestrzeni zajmują się teorie lokalizacji, które identyfikują czynniki powstawania biegunów wzrostu. Badając przesłanki wyborów miejsca działalności gospodarczej w określonej przestrzeni, wskazują także czynniki powstawania MSP [Gancarczyk, Gancarczyk 2009]. Racjonalne wybory lokalizacyjne odnoszą się głównie do firm dużych, a w wypadku firm małych dotyczą szczególnej grupy w obrębie sektorów zaawansowanych technologii. MSP mają zatem w teoriach lokalizacji pozycję podmiotu biernego. Uznaje się, że miejsce ich powstawania jest zasadniczo uzależnione od miejsca zamieszkania przedsiębiorcy [Stackelberg, Hahne 1998; Tej, Matušíková 2014]. Dlatego właściwie nie można analizować decyzji o lokalizacji MSP jako racjonalnych, gdyż są one zdeterminowane. Z tej diagnozy wypływa jednak wniosek o szczególnym uzależnieniu powstawania firm małych i średnich od otoczenia. Teorie lokalizacji mogą bowiem służyć objaśnieniu regionalnych czynników powstawania MSP. Lokalne warunki wpłyną na powstanie firmy lub zarzucenie pomysłu jej utworzenia, bo przedsiębiorca nie ma skłonności do przemieszczania się. Wciąż niewielka skłonność do ruchów migracyjnych w Polsce każe potwierdzić wagę kształtowania terytorialnych warunków otoczenia firm [Buckley, Maurer 2000].

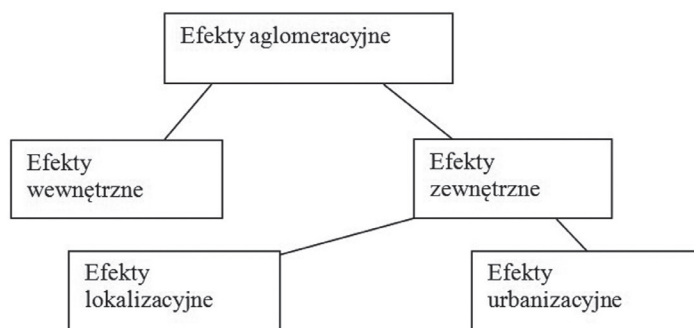
### Tradycyjne czynniki powstawania i rozwoju przedsiębiorstw w teorii lokalizacji

W tradycyjnej teorii lokalizacji jako czynniki lokalizacyjne dla przedsiębiorstwa wskazywano przede wszystkim koszty uzyskania surowców, transportu – dostępu do rynku, różniczkowe koszty siły roboczej oraz czynniki dodatkowe, takie jak efekt aglomeracji i korzyści zewnętrzne, które stanowią dobra pozyskiwane z otoczenia bezpłatnie i na których rozmiar przedsiębiorca nie ma wpływu [Gorzelał, Jałowiecki 2000]. Wśród korzyści zewnętrznych można wymienić dostęp do infrastruktury komunikacyjnej, bliskość wykwalifikowanych kadr i dostawców oraz odbiorców. Tradycyjna (strukturalistyczna) szkoła lokalizacji przyjmuje założenie o silnym podziale na centrum i peryferie, gdzie centrum (aglomeracja) koncentruje działalność gospodarczą. Przyczynami przestrzennej koncentracji gospodarczej są:

1. cechy charakterystyczne dla danej dziedziny działalności gospodarczej (np. wymagany przez nią określony minimalny popyt),
2. powiązanie tej działalności gospodarczej z innymi (np. potrzeba działania w powiązaniach podwykonawczych).

Korzystne skutki koncentracji aktywności wpływają nie tylko na kontakty między przedsiębiorstwami, lecz także na ich kontakty z klientami [Gancarczyk, Gancarczyk 2009]. Większa liczba ofert może znacznie podnosić atrakcyjność danej przestrzeni z punktu widzenia konsumentów. W ten sposób powstaje zjawisko skumulowanego popytu, który jeszcze bardziej podnosi atrakcyjność takiej lokalizacji w oczach innych producentów i pogłębia proces koncentracji. Wpływ efektów aglomeracyjnych na ten proces ilustruje rysunek 1.

Rysunek 1. Efekty aglomeracyjne



Źródło: [Stackelberg, Hahne 1998, s. 49].

Efekty wewnętrzne pojawiają się wtedy, gdy wielkość osiągniętych zysków pozwala przedsiębiorstwu na wykorzystanie dotychczas niewykorzystywanych zdolności produkcyjnych. Efekty wewnętrzne mogą – w wypadkach niekorzystnej koniunktury – prowadzić do wzrostu kosztów związanych z nadwyżką zdolności produkcyjnej. Efekty zewnętrzne są to skutki powiązań między podmiotami ekonomicznymi (np. państwem, przedsiębiorstwami, gospodarstwami domowymi) zachodzących wewnątrz aglomeracji i w przestrzeni, na którą aglomeracja ma wpływ. Wśród tych skutków można wyróżnić: efekty lokalizacyjne i urbanizacyjne.

Efekty lokalizacyjne mogą się pojawić między różnymi zakładami tej samej branży. Pozytywne efekty lokalizacyjne mogą być wywoływane przez: koncentrację możliwych do wykorzystania surowców naturalnych, wytworzenie specjalistycznych rynków pracy oraz kierunki badań służące rozwojowi danej branży, infrastrukturę instytucjonalną itd. Wymienione korzyści lokalizacji mają szczególne znaczenie dla MSP, gdyż duże firmy podobne korzyści mogą osiągać same [Gancarczyk 2016]. Efekty urbanizacyjne – w przeciwieństwie do efektów lokalizacyjnych – występują między przedsiębiorstwami różnych branż. Skutki te (pozytywne lub negatywne) wynikają z charakteru aktywności gospodarczej regionu. Korzystne efekty urbanizacyjne mogą być wywołane przez:

- wielkość rynków zbytu;
- dostępność wykwalifikowanej siły roboczej;
- dostępność usług niezbędnych w procesie produkcji, prowadzenie badań naukowych, korzystną infrastrukturę komunikacyjną;
- możliwość bezpośrednich, społecznych i ekonomicznych kontaktów z innymi przedsiębiorstwami i decydentami;
- wielość ofert konsumpcyjnych, możliwości spędzania czasu wolnego, możliwość uczestnictwa w życiu kulturalnym.

Istotne znaczenie mają regionalne procesy koncentracji i specjalizacji przemysłu [Krugman 1991], gdzie podstawowe czynniki lokalnej specjalizacji to:

- występowanie dużego popytu i jednocześnie podaży wykwalifikowanego personelu w dziedzinach związanych ze specjalizacją regionu,
- koncentracja wyspecjalizowanych dostawców, którzy poszukują lokalizacji blisko rynku zbytu,
- efekty rozprzestrzeniania technologii (*technological spillover effects*), dzięki intensywnej wymianie informacji.



### **Współczesne czynniki powstawania i rozwoju przedsiębiorstw w teorii lokalizacji**

Nowa teoria lokalizacji poszukuje determinant regionalnego potencjału innowacyjnego, które mogą być decydującym czynnikiem skłaniającym przedsiębiorców do lokalizacji zakładów zaawansowanej technologii w danym regionie [Gancarczyk, Gancarczyk 2009; Ali Taha, Sirková, Ferencová 2016]. W hierarchii czynników lokalizacyjnych w stosunku do teorii tradycyjnej nastąpiły zmiany podobne jak w ogólnej hierarchii determinant rozwoju gospodarczego, mianowicie infrastruktura materialna ustąpiła miejsca niematerialnej [Markowski 1994]. Nowe kierunki w teorii lokalizacji pojawiły się dzięki obserwacji zachowań firm zaawansowanej technologii oraz korporacji wielozakładowych. Lokalizacyjne decyzje przedsiębiorstw zaawansowanych technologii nie są zdeterminowane kosztami transportu materiałów i produktów ze względu na małą ich wagę i niewielki rozmiar. Ponadto produkty te często wytwarzane są z wielu różnych komponentów, co nie prowadzi do uzależnienia od jednego źródła zaopatrzenia. Odbiorcy mają też często globalny wymiar (jeśli chodzi o produkcję zestandaryzowaną) lub są kierowane do wyspecjalizowanych odbiorców zagranicznych [Gancarczyk, Gancarczyk 2016].

W wypadku małych firm technologicznych wybór miejsca nie jest tak silnie uzależniony od kosztów czynników produkcji, gdyż mamy tu do czynienia z działalnością nie tyle zasobochłonną, ile wiedzochłonną. Silniejszą rolę odgrywają natomiast obecność instytucji transferu wiedzy, łatwa komunikacja z otoczeniem międzynarodowym, np. poprzez bliskość lotniska (firmy te działają w ramach międzynarodowych sieci kooperacyjnych) i walory środowiska kulturowego i przyrodniczego [Oakey 1995]. Inaczej niż w tradycyjnych ujęciach teorii lokalizacji dokonują wyboru miejsca produkcji firmy wielozakładowe. Część ich działalności bywa lokowana w regionach peryferyjnych, podczas gdy zarządy znajdują się w aglomeracjach. Zarówno jeśli chodzi o firmy zaawansowane technologicznie, jak i wielozakładowe, mamy do czynienia z odejściem od strukturalistycznego nurtu teorii lokalizacji, uzależniającego wybór miejsca działalności od odległości od centrum stanowiącego rynek zbytu i źródło zaopatrzenia. Tendencje w lokalizacji zakładów zaawansowanej technologii oraz firm wielozakładowych wskazują na poszukiwanie miejsca działania poza tradycyjnymi centrami miejskimi w kierunku wykształcenia nowych ośrodków. Obecnie kryteria lokalizacji oparte na tzw. prostych zasobach materialnych zostały zastąpione przez kryteria jakościowe. Zmiany kryteriów lokalizacji ilustruje tabela 1.

Tabela 1. Tradycyjne i współczesne czynniki lokalizacji

Lata 60.	Od lat 90. XX w.
<p>łatwość naboru siły roboczej; koszty robocizny; słabość związków zawodowych; możliwość nabycia budynków/nieruchomości; łatwość nabycia surowców; koszty transportu; infrastruktura transportowa; dostatek mocy; dogodne powiązania z rynkiem; lokalne możliwości kooperacji; specjalizacja lokalnego przemysłu; niskie podatki; pomoc finansowa władz publicznych; klimat.</p>	<p>Kwalifikacje siły roboczej; koszty robocizny; koszty wynajęcia obiektów produkcyjnych i biurowych; ceny ziemi; bliskość autostrady; bliskość lotniska międzynarodowego; ponadregionalne połączenia kolejowe; koszty energii; bliskość dostawców; jakość administracji lokalnej; opłaty lokalne; usługi miejscowych banków; wspieranie działalności gospodarczej przez władze publiczne, jednostki obsługi biznesu, izby gospodarcze; dobry wizerunek miasta regionu; bliskość szkół wyższych; bliskość instytutów badawczych; komunikacja miejska; mieszkania; zaplecze medyczne; życie kulturalne; możliwość wypoczynku.</p>

Źródło: [Gorzelak, Jałowiecki, 2000, s. 12].

Nie znaczy to jednak, że koncentracja działalności i efekt aglomeracji oraz powiązania między przedsiębiorstwami przestają mieć znaczenie. Kładzie się raczej nacisk na inne ich walory niż wyłącznie zapewnienie efektywnego zbytu i zaopatrzenia oraz kooperacji w procesie produkcji. Geograficzna bliskość firm dostarcza bodźców do ich większej konkurencyjności na rynkach krajowych i międzynarodowych [Hansen 1992]. Koncentracja konkurentów, odbiorców i dostawców sprzyja efektywności i specjalizacji. Jest stymulatorem przedsiębiorczości i innowacji, a bliskość sprzyja gromadzeniu informacji i jej szybkiemu przepływowi [Gancarczyk 2015]. Koncentracja geograficzna sprzyja także procesom założycielskim, gdyż tzw. firmy „odpryskowe” (*spin-offs*) lokują się zazwyczaj w pobliżu firmy macierzystej. Z punktu widzenia rozwoju gospodarczego regionu istotne jest, że bliskość geograficzna sprzyja szybkiemu ujawnianiu dysproporcji, potrzeb lub ograniczeń występujących w obrębie danego skupienia (np. brakujące usługi biznesowe).

Korzyści z koncentracji nie polegają jedynie na wzroście efektywności gospodarowania dzięki efektowi skali i niskim kosztom transportu, lecz na korzyściach z łatwej komunikacji, która zapewnia przepływ informacji i kreowanie wiedzy oraz trafny dobór charakteru działalności w wypadku zakładania firm i decyzjach o rozwoju, tj. dopasowanie (*adjustment*) do regionalnego łańcucha wartości [Storper, Walker 1989; Scott 2003]. Wiedza i kompetencje przestają być badane na poziomie indywidualnej firmy, a stają się regionalnym czynnikiem lokalizacji i elementem regionalnej przewagi konkurencyjnej [Gancarczyk, Kasprzak, Maj i in. 2014]. Teoria lokalizacji, poszukując determinant powstawania firm na określonym terytorium, jednocześnie opisuje

czynniki atrakcyjności inwestycyjnej regionu, a zatem jego konkurencyjności. Duże znaczenie mają tzw. *untraded interdependencies*, tj. zależności, które nie podlegają wymianie rynkowej – nie można ich nabyć ani przenieść [Storper 1997]. Chodzi o powiązania między regionalnymi podmiotami, które są zbudowane na podstawie specyficznych dla terytorium instytucji, tj. wzorów zachowań (konwencji, zwyczajów), norm i reguł postępowania [Vatne, Taylor 2000]. Specyficzne dla regionu wzory zachowań, normy i reguły postępowania decydują o relacjach dostawca–odbiorca, sposobie wymiany informacji między firmami, procesach komunikacji i negocjacji wewnątrz firm, relacjach pracy i powiązaniach z organizacjami otoczenia takimi jak agendy rządowe, samorząd terytorialny i gospodarczy, instytucje rozwoju przedsiębiorczości. Rozwój technologii w regionie jest uzależniony od powiązań między firmami i organizacjami otoczenia.

Stare aglomeracje przemysłowe najczęściej opierały się na zasobach naturalnych (np. górnicze okręgi Dolnego Śląska, produkcji noży w Solingen, przemysł kamieniarski w Carrarze, produkcja jedwabiu w zachodniej Japonii). W wypadku aglomeracji o dłuższej tradycji możemy najczęściej obserwować spłot tradycyjnych i nowych czynników lokalizacji firm (np. w Dolinie Krzemowej – z jednej strony – istotne były pokłady krzemu w początkowej fazie rozwoju przemysłu elektronicznego, z drugiej zaś strony istnienie centrum transferu wiedzy w postaci Uniwersytetu Stanforda, systemu powiązań tej instytucji z firmami, a także wpływ władz stanowych i polityka państwa przeznaczającego znaczne nakłady na rozwój tego przemysłu dla celów zbrojeniowych) [Chmiel 1996]. Powstawanie nowszych aglomeracji przemysłu, zwłaszcza opartych na przemysłach technologicznie zaawansowanych, stymulowane jest najczęściej czynnikami wskazywanymi przez nową teorię lokalizacji (firmy z okolic Cambridge czy Montpellier). Koncentracja może być uznana za pierwotny czynnik lokalizacji, gdy mamy do czynienia z powstaniem skupisk nowych przemysłów w już istniejących aglomeracjach. Dla powstania skupisk firm w dziedzinie oprogramowania, biotechnologii i technologii internetowych w Dolinie Krzemowej podstawowe znaczenie miała już istniejąca aglomeracja przemysłu komputerowego i wykształcony zasób wiedzy [Anderson 1994]. W tych wypadkach mamy również do czynienia z wpływem nowych czynników lokalizacji [Isaksen 2003].

## **Uwarunkowania regionalne rozwoju przedsiębiorczości na przykładzie klastrów**

Pojęcie skupisk przemysłu (*cluster* – skupisko, grono) stosowane jest w różnych znaczeniach. Oznacza:

1. formę organizacji przemysłu opartą na geograficznych skupiskach firm działających w pokrewnych sektorach,
2. konkretną geograficzną aglomerację firm z pokrewnych sektorów (świadczą o tym np. określenia „klaster w Południowej Kalifornii”, „klastry włoskie”),
3. koncepcję objaśniającą wspomnianą formę organizacji przemysłowej – jej cechy i przyczyny konkurencyjności.

Analiza koncepcji geograficznych skupisk przemysłu wskazuje na regionalne czynniki konkurencyjności oraz ich zmiany w czasie [Asheim, Isaksen 2003]. Badacze akcentują różne właściwości, które w ich przekonaniu w następujący sposób charakteryzują tę formę organizacji przemysłu [Vanhaverbeke 2001]:

1. geograficzną koncentrację firm działających w ramach pokrewnych sektorów. W ten sposób postrzegali zjawisko badacze okręgu (dystryktu) przemysłowego, poczynając od A. Marshalla, na przełomie XIX i XX w., aż po badaczy tzw. okręgów włoskich w regionach środkowych i północno-wschodnich Włoch: G. Becattiniego, M. Bellandiego, M. Piore i C. Sabela czy P. Krugmana;
2. relacje pionowe między firmami na określonym geograficznie obszarze – rozumienie łączone przede wszystkim z nazwiskami D. Maillata i M. Portera, którzy analizowali relacje pionowe między firmami na określonym terytorium jako łańcuch wartości;
3. geograficzną koncentrację powiązanych ze sobą sektorów, która prowadzi do powstania efektu synergii i dzięki temu zapewnia przewagę konkurencyjną całemu regionowi – ujęcie zaproponowane przez M. Portera w „The Competitive Advantage of Nations” z 1990;
4. sposób organizacji regionu jako sieciowe powiązania między firmami i organizacjami otoczenia. Ten pogląd na zjawisko akcentują badacze tacy jak A. Saxenian, A. Markusen, F. Pyke i W. Sengenberger oraz M.E. Portera, w późniejszych pracach.

Każda z wymienionych koncepcji sugeruje system powiązań w ramach przemysłu na danym obszarze, przy czym powiązania te wynikają z:

1. geograficznej bliskości,
2. pionowych relacji między firmami,

3. pokrewieństwa sektorów,
4. sieciowych zależności między firmami i organizacjami otoczenia.

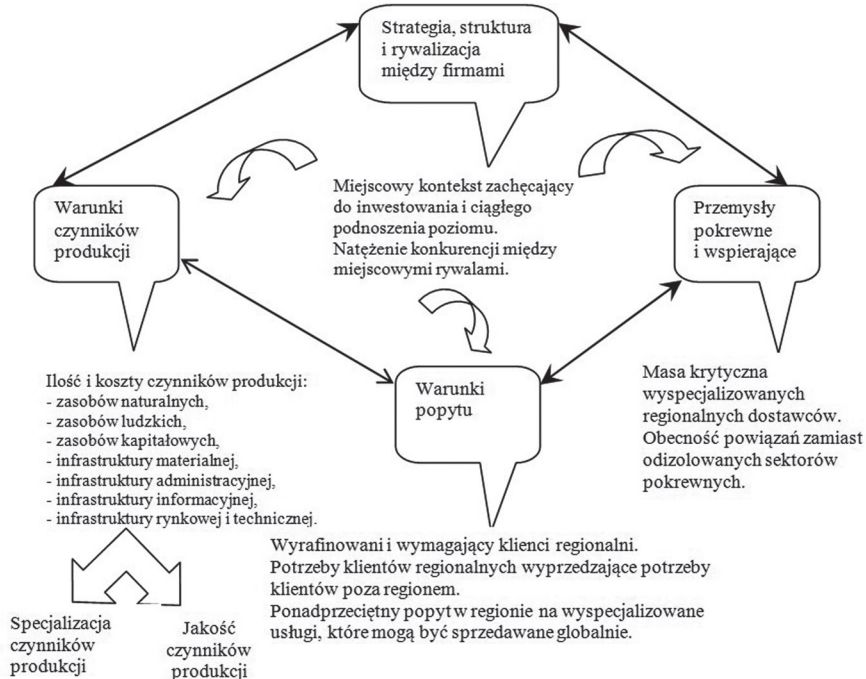
Rysunek 2. Zakres pojęcia klastra



Źródło: Opracowanie własne.

Skupiska przemysłu związane są z konkretnymi historycznie i geograficznie określonymi regionami takimi jak Południowa Kalifornia, a zwłaszcza Dolina Krzemowa (przemysł elektroniczny, oprogramowanie, biotechnologie), Badenia-Wirtembergia w Niemczech (przemysł motoryzacyjny, elektryczny i maszynowy), regiony Trzecich Włoch (Emilia Romagna – produkcja płytek ceramicznych, Toskania – przemysł tekstylny, Parma – przemysł spożywczy) czy wielkimi aglomeracjami, które gromadzą przemysły o jednolitym profilu, takimi jak Los Angeles z przemysłem filmowym czy Londyn i Nowy Jork jako centra usług finansowych i biznesowych. Klastry wpływają na przedsiębiorczość regionu, ponieważ odznaczają się wysoką produktywnością, innowacyjnością i międzynarodową konkurencyjnością. W USA ok. 380 klastrów tworzy 57% miejsc pracy i 61% PKB. We Włoszech 200 okręgów przemysłowych zapewnia mniej więcej 30% miejsc pracy i 45% eksportu [OECD 1996]. M.E. Porter proponuje model tzw. „diamentu”, który wskazuje zarówno przyczyny tworzenia klastrów, jak i podstawy budowy ich konkurencyjności w regionie (rys. 3).

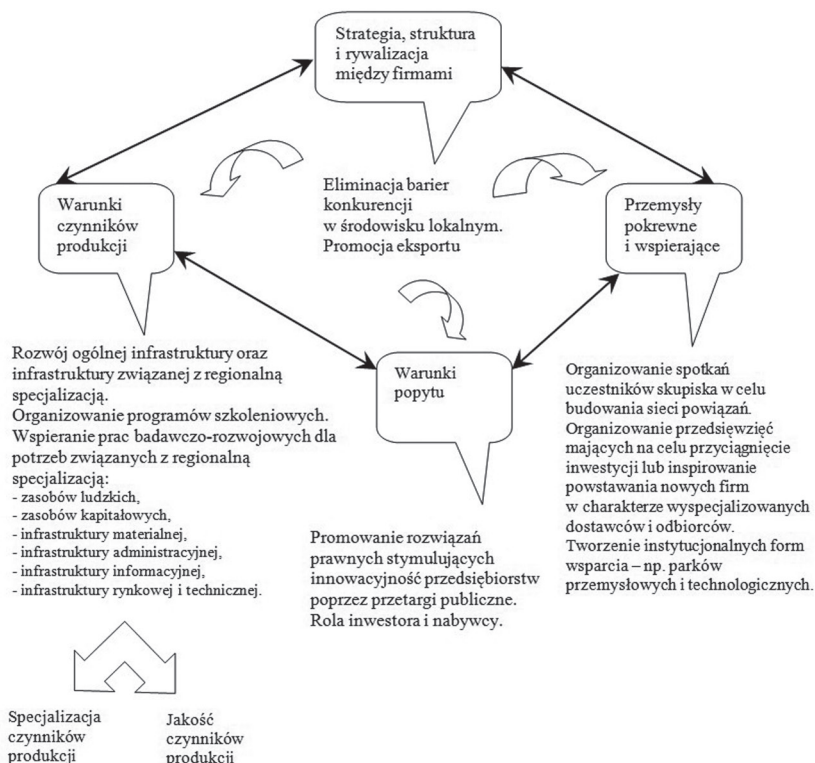
Rysunek 3. Regionalne czynniki przewagi konkurencyjnej według M.E. Portera



Źródło: Opracowanie na podstawie [Porter 2001, s. 405].

Przedstawione czynniki są również podstawą do wskazania obszarów oddziaływania władz regionalnych w zakresie kształtowania przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw w regionie oraz stymulowania procesów ich powstawania i rozwoju (rys. 4).

**Rysunek 4. Obszary oddziaływania władz regionalnych w zakresie kształtowania czynników przewagi konkurencyjnej regionu**



Źródło: Opracowanie na podstawie [Porter 2001, s. 405].

## Zakończenie

Analiza czynników ekonomicznych wskazuje ewolucję w hierarchii regionalnych czynników przedsiębiorczości. Można sformułować następujące wnioski wynikające z prezentacji ekonomicznych czynników rozwoju przedsiębiorczości oraz zjawiska klastra jako szczególnej kombinacji tych czynników. Wnioski te mają charakter zarówno ogólny, jak i uniwersalny, zatem można założyć ich przydatność w kształtowaniu środowiska dla rozwoju przedsiębiorczości w województwach.

- Tradycyjne czynniki związane są przede wszystkim z infrastrukturą materialną. Do tradycyjnych czynników zalicza się dostęp do zasobów pracy, koszty pracy, niską aktywność związków zawodowych, możliwość nabycia budyn-

ków/nieruchomości, dostęp do surowców, wyspecjalizowanych dostawców, koszty transportu i infrastruktura transportowa, zasoby i koszty źródeł energii, bliskość rynku, niskie podatki, pomoc finansowa władz publicznych.

- Wymienione czynniki pozostają oczywiście niezbędnym warunkiem przedsiębiorczości w regionie, jednak współcześnie nie są to warunki wystarczające. Znaczenia nabiera infrastruktura niematerialna i jakość otoczenia, którą tworzą czynniki takie jak: kwalifikacje zasobów pracy, bliskość autostrad i lotnisk międzynarodowych, wspieranie działalności gospodarczej przez władze publiczne, dostarczyciele usług biznesowych, wizerunek miasta i regionu, bliskość szkół wyższych, zaplecze medyczne, możliwości wypoczynku i spędzania wolnego czasu. Szczególne znaczenie ma jakość pracy władz samorządowych i organizacji obsługujących przedsiębiorstwa oraz sieci kooperacji dla tworzenia i komercjalizacji innowacji.
- Geograficzne aglomeracje przedsiębiorstw działających w jednym lub ograniczonej liczbie powiązanych sektorów, tj. klastry, oraz miasta są współcześnie akceleratorami przedsiębiorczości i biegunami wzrostu, a ich konkurencyjność przypisuje się nie tylko występowaniem tradycyjnych czynników rozwoju (podaż, popyt, poziom konkurencji, dostęp do czynników produkcji i polityka państwa), lecz także sieciom kooperacji, które pozwalają konkurować firmom nie tyle indywidualnie, co dla MSP jest trudne wskutek ograniczonych zasobów, ile razem z ich regionalnymi partnerami i całym otoczeniem.

Klaster można potraktować jako podstawową jednostkę badań empirycznych oraz analizy w procesie formułowania zarówno polityki wspierania MSP, jak i całej polityki rozwoju regionalnego, co tworzy spójne podstawy dla obu tych polityk. Struktury klastrowe tworzą rozbudowane i istotne dla województwa układy gospodarcze, których wsparcie przyniesie zauważalny efekt mnożnikowy w skali regionu.

Rekomendacje:

- Oparcie polityki wsparcia MSP na wzmacnianiu konkurencyjności istniejących klastrów pozwoli ograniczyć podstawowe problemy związane z prowadzeniem programów wsparcia dla MSP. Problemy te polegają często na trudności w doborze grup docelowych (będących przedmiotem wsparcia) oraz instrumentów wsparcia w sytuacji, gdy MSP są populacją silnie zróżnicowaną pod względem sektorów działania, poziomu technologicznego zaawansowania, fazy cyklu życia oraz charakteru otoczenia, w którym funkcjonują;



- Oparcie polityki wsparcia MSP na klastrach (przyjęcie klastra przedsiębiorstw za podstawową jednostkę analizy w zakresie potrzeb wsparcia) pozwoli na uwzględnienie specyfiki potrzeb MSP, a przez to precyzyjne adresowanie pomocy;
- Zbadanie klastrów z punktu widzenia specyfiki potrzeb wsparcia może stanowić podstawę dla formułowania celów strategii rozwoju przedsiębiorczości w regionie, a następnie szczegółowych programów w odniesieniu do MSP, wynikających z tej strategii.

## Bibliografia

**Ali Taha V., Sirková M., Ferencová M. (2016)**, *The impact of organizational culture on creativity and innovation*, „Polish Journal of Management Studies”, 14(1).

**Anderson G. (1994)**, *Industry Clustering for Economic Development*, „Economic Development Review”, 12(2).

**Asheim B.T., Isaksen A. (2003)**, *SMEs and the Regional Dimension of Innovation*, [w:] B. T. Asheim, A. Isaksen, C. Nauvelaers, F. Tödtling (red.), *Regional Innovation Policy for Small-Medium Enterprises*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, USA.

**Buckley R., Maurer R. (2000)**, *Decentralizacja w Polsce: tworzenie potencjału racjonalnego zarządzania i integracji z Unią Europejską*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8.

**Chmiel J. (1997)**, *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionów*, Prace Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, Warszawa.

**Cooper A.C. (1971)**, *Technical entrepreneurship: What do we know?*, „R&D Management”, no 3.

**Gancarczyk J., Gancarczyk M. (2009)**, *Czynniki rozwoju przedsiębiorczości w województwie małopolskim*, Wydawnictwo Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, Kraków.

**Gancarczyk M. Gancarczyk J. (2011)**, *Wzrost i internacjonalizacja przedsiębiorstw w klastrach*, „Organizacja i Kierowanie”, 3(146).

**Gancarczyk M., Gancarczyk J. (2016)**, *SME Supplier upgrading during the cooperation life cycle - evidence from Central and Eastern Europe*, „Journal for East European Management Studies”, 21(3).

**Gancarczyk M., Gancarczyk J. (2017)**, *Proactive international strategies of cluster SMEs*, „European Management Journal”, DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.emj.2017.03.002>

**Gancarczyk M. (2015)**, *Enterprise and industry-level drivers of cluster evolution and their outcomes for clusters in developed and less developed countries*, „European Planning Studies”, 23(10).

**Gancarczyk M. (2016)**, *The integrated resource-based and transaction cost approach to the growth process of firms*, „Journal of Organizational Change Management”, 29(7).

**Gancarczyk J., Kasprzak R., Maj M. i in. (2014)**, *Powiązania kooperacyjne między firmami z udziałem zagranicznym a firmami krajowymi – efekt dyfuzji wiedzy i innowacji (spillover effects)*, Wydawnictwo Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, Warszawa.

**Gorzelak G. (1999)**, *Podstawowe pojęcia polityki regionalnej*, [w:] *Podstawy polityki regionalnej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.

**Gorzelak G., Jałowiecki B. (2000)**, *Konkurencyjność regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 1(1).

**Hansen N. (1992)**, *Competition, Trust and Reciprocity in the Development of Innovative Regional Milieux*, „Papers in Regional Science”, 71(2).

**Isaksen A. (2003)**, *National and Regional Contexts for Innovation*, [w:] B. T. Asheim, A. Isaksen, C. Nauvelaers, F. Tödtling (red.), *Regional Innovation Policy for Small-Medium Enterprises*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, USA.

**Krugman P. (1991)**, *Geography and Trade*, Leuven University Press, Leuven and MIT Press, Cambridge, USA.

**Markowski T. (1999)**, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo PWE. Warszawa.

**Oakey R. (1995)**, *High-Technology New Firms. Variable Barriers to Growth*, Paul Chapman Publishing, London, UK.

**OECD (1996)**, *Networks of Enterprises and Local Development: Competing and Co-operating in Local Productive Systems*, Paris.

**Scott A.J. (1988)**, *New Industrial Spaces. Flexible Production Organization and Regional Development in North America and Western Europe*, Pion, London, UK.

**Smallbone D. (1994)**, *SMEs and Regional Economic Development: Developing a Policy Agenda*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.

**Stackelberg K., Hahne U. (1998)**, *Teorie rozwoju regionalnego*, [w:] S. Golinowska (red.) *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.

**Storper M. (1997)**, *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*, Guilford Press, New York.

**Storper M., Walker R. (1989)**, *The Capitalist Imperative. Territory, Technology and Industrial Growth*, Basil Blackwell, New York.

**Tej J., Matušiková D. (2014)**, *Tourism product creation as a basis of economic prosperity of a destination*, „Economic Annals XXI/Економічний часопис XXI”, 5-6.

**Vanhaverbeke W. (2001)**, *Realizing New Regional Core Competencies: Establishing a Customer-Oriented SME Network*, „Entrepreneurship and Regional Development”, 13(2).

**Vatne E., Taylor M. (2000)**, *Small Firms, Networked Firms and Innovation Systems: An Introduction*, [w:] E. Vatne, M. Taylor (red.), *The Networked Firm in a Global World. Small Firms in New Environments*, Ashgate Publishing, Aldershot.



**Izabela Zabielska\***

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

## **Działania samorządu lokalnego wspierające małą i średnią przedsiębiorczość przygraniczną – studium przypadku województwa warmińsko-mazurskiego**

**The Activities of the Local Government to Support Small and Medium Entrepreneurship Border – a Case Study of Warmińsko-Mazurskie Province**

**Abstract:** Border cooperation of small and medium business is treated as a stimulator of the local economy. It supports the territorial integrity and cultural identity and shapes the competitiveness on the border. The activities of regional and local authorities are an important instrument of support. Those include the use of financial instruments, infrastructure, legal and administrative as well as those that are soft support. This stimulates local entrepreneurship.

**Key words:** small and medium companies, support, regional and local authorities, border area

### **Wstęp**

Aktywność samorządu lokalnego staje się ważnym instrumentem wspomagania przedsiębiorczości, bowiem to głównie samorząd „modeluje” rynek lokalny. Poprzez wachlarz instrumentarium wspiera go, wykorzystując wszelkie idee i inicjatywy. Uzupełniając politykę wyższego szczebla, kreuje odpowiednie warunki i sprzyjające otoczenie, tworząc odpowiedni klimat dla rozwoju lokalnego biznesu. Dodatkowo, oddziałując bezpośrednio na dobrobyt lokalnej społeczności, prowadzi do wzmocnienia wzrostu i rozwoju całej jednostki terytorialnej [Adamowicz, Machła 2015, s. 3].

Ze względu na fakt, że istota przedsiębiorczości nie ma jednoznacznej i uniwersalnej wykładni, zwłaszcza w kontekście przedsiębiorczości przygranicznej, w literaturze

\* izus@uwm.edu.pl

jest więc omawiana dość obszernie, w zależności od pola zainteresowań autora. Toteż interpretacją zajmują się przedstawiciele wielu dyscyplin naukowych, co tym samym stanowi o wielowymiarowości i interdyscyplinarności zagadnienia.

W związku z tym w niniejszych rozważaniach za przedsiębiorczość przygraniczną uznano rodzaj aktywności, który zorientowany jest m.in. na penetrację rynku sąsiada (w obszarze przygranicznym). Zatem jest to forma wykorzystania sąsiedztwa innego kraju do zdobycia rynku zbytu, nowych możliwości produkcyjnych, usługowych i organizacyjnych. Jest to również wykorzystanie położenia geograficznego podmiotu gospodarczego, co może być traktowane jako element przewagi konkurencyjnej.

Jednakże coraz częściej termin ten używany jest do określenia ogólnej postawy. Przedsiębiorczością nazywa się wówczas umiejętność racjonalnego działania i osiągnięcia celu, którym w warunkach rynkowych staje się zysk [Otołiński 1996, ss. 25–27].

Ponieważ dostępna literatura przedmiotu nie rozwiązuje wszystkich kwestii w tym zakresie, głównym celem niniejszych rozważań stała się identyfikacja działań samorządu lokalnego mogące wesprzeć przedsiębiorczość przygraniczną oraz przedstawienie stanu małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), ograniczając się do terenu województwa warmińsko-mazurskiego.

W przygotowaniu rozważań wykorzystano materiały zawarte w strategicznych dokumentach województwa warmińsko-mazurskiego, Banku Danych Lokalnych i innych źródłach informacji statystycznej. Posłużono się także badaniami ankietowanymi skierowanymi do przedsiębiorców m.in. z terenu Warmii i Mazur, którzy zostali objęci małym ruchem granicznym<sup>1</sup>.

## **Przedsiębiorczość i metody jej wsparcia jako zadanie samorządu lokalnego**

Studia literatury dotyczącej istoty przedsiębiorczości eksponują wielorakie koncepcje badań. Należą do nich między innymi powstałe na nurcie ekonomii, psychologiczne czy o charakterze kulturowym. Kategoria przedsiębiorczości funkcjonuje także w różnych wymiarach: w pierwszym – przedsiębiorczość traktowana jest jako cecha ludzka, w dru-

---

<sup>1</sup> Zaprojektowano i zrealizowano badania ankietowe wśród przedsiębiorców Warmii i Mazur, opierając się na projekcie „Mały Ruch Graniczny z Obwodem Kaliningradzkim FR – teoria i praktyka” na zlecenie MSZ RP przy współudziale Stowarzyszenia Gmin RP Euroregionu Bałtyk: Zabielska, Zielińska-Szczepkowska 2013.

gim – jako szczególny typ zachowania i aktywności, a w trzecim – jako zjawisko społeczno-gospodarcze<sup>2</sup>. Dodatkowo prezentowane przez wielu autorów modele przedsiębiorczości wskazują, że wśród wielu różnorodnych podejść szczególnie obiecujące wydają się te, które mają charakter wielowymiarowy i dynamiczny [Huczek 2009, ss. 88–98]. Wtedy przedsiębiorczość jest traktowana jako zjawisko złożone, uwarunkowane konfiguracją różnych czynników. Rozważania na ten temat obejmują więc rozumienie zarówno fenomenu przedsiębiorczości, jak i roli przedsiębiorcy. Pojęcia te są bowiem organicznie ze sobą związane, ponieważ nie ma przedsiębiorczości bez przedsiębiorcy i odwrotnie. Podkreśla się w nich głównie, że przedsiębiorczość to „uwarunkowany społecznie proces tworzenia szans na kreowanie bogactwa oraz ich twórcze wykorzystanie poprzez użytkowanie zasobów [...] i kapitałów w sposób innowacyjny” [Klasik 2006, s. 279]. Z kolei zdaniem J. Schumpetera [1995, s. 162] przedsiębiorczość to wariant działalności, który reformuje lub wprowadza nowe kombinacje czynników produkcji oraz wykorzystuje nowe metody, przy czym zdobywa rynki zbytu i źródła zaopatrzenia. Niezbędne są do tego systemy wartości i przekonań, tradycje, a przede wszystkim zaufanie oraz odpowiedni klimat społeczny [Kraśnicka 2002, s. 115].

Podążając za różnymi poglądami na ten temat, można przyjąć za Hisrichem i Petersem [1992], że przedsiębiorczość to proces kreowania odmienności, głównie ze względu na jego wartość. To pewien nurt, któremu towarzyszy społeczne, psychiczne i finansowe ryzyko z jednej strony oraz osobista satysfakcja i nagroda finansowa – z drugiej strony.

Kontynuując zatem postrzeganie istoty przedsiębiorczości, można sklasyfikować wyżej wymienione w płaszczyznach takich jak [Dropek 2014, ss. 39–40; Westlund 2011, ss. 2–3]:

- polityczna – postrzega przedsiębiorczość w aspekcie wykorzystania jej przez przedsiębiorcę w relacjach z otoczeniem zewnętrznym,
- ekonomiczna – analizuje za pomocą wskaźnika przedsiębiorczości,
- innowacyjna – ocenia poprzez wykorzystanie możliwości wynikających z potencjału komercjalizacji wynalazków (jej miarą jest liczba patentów),
- społeczna – traktuje jako działalność osób tworzących wartość społeczną,
- cywilna – odnosi przedsiębiorczość do społeczeństwa obywatelskiego,
- akademicka – to prowadzenie działalności gospodarczej na zasadzie *spin-off*.

---

<sup>2</sup> Ponadto na kategorię przedsiębiorczości można także spojrzeć z punktu widzenia ścisłego związku pomiędzy pojmowaniem tej kategorii jako cechy i jako funkcji. Szerzej na ten temat w: Bojewska 2002, ss. 107–142].



Podkreślenia wymaga fakt, że współcześnie analizuje się przedsiębiorczość w kontekście sektora publicznego. W odniesieniu do władz lokalnych oznacza odpowiednią politykę lokalną, otwartość na innowacje czy partnerstwo, a także inicjatywy, które usprawnią standardy społeczne. Władze lokalne, realizując swoje zadania, wspierają działalność gospodarczą. Jej rozwój odbywa się wówczas za pomocą dostępnych instrumentów i uwzględnia zarówno czynniki lokalne – charakterystyczne dla danej gminy – jak i te o charakterze zewnętrznym. W tym kontekście ważne stają się możliwości infrastrukturalne, prawno-administracyjne, finansowe i o charakterze miękkiego wsparcia.

I tak, odnosząc się do kwestii stymulowania przedsiębiorczości przez samorząd lokalny i składowe wpływające na podjęcie działań, wyróżnić należy [Krajewski, Śliwa 2004, s. 49; Langer 2001; Matuszko 1998, s. 12; Okrański 2007; Słonimska 2007, s. 45]:

- stosunek władz do kreowania przedsiębiorczości, tj. stosowanie preferencyjnych stawek podatkowych i opłat, ułatwienia w dostępie do terenów inwestycyjnych i w uzgodnieniach dotyczących powoływania biur obsługi klienta czy udostępnianie baz danych tworzonych przez gminy;
- tworzenie strategii, planów i programów zadań publicznych o charakterze przestrzennym, finansowym i gospodarczym,
- realizację przedsięwzięć i innowacji gospodarczych korzystnych z perspektywy harmonizacji rozwoju,
- zasoby gminy: bogactwa naturalne, zasoby leśne, walory turystyczne, zbiorniki wodne i kapitał ludzki oraz lokalizację gminy;
- jakość i koszty środków produkcji obejmujące istnienie przemysłów związanych z działalnością inwestora (z zaznaczeniem jakości jego obsługi);
- infrastrukturę gminy, tj. drogi, połączenia komunikacyjne, uzbrojenie terenu, bazę turystyczno-wypoczynkową czy odległość od rynków zbytu;
- wsparcie miękkie: szkolnictwo zawodowe, ośrodki szkoleniowe i doradcze, infrastrukturę informacyjną oraz działalność promocyjną<sup>3</sup> czy posiadanie witryny internetowej;
- pobudzanie kooperacji przedsiębiorców, instytucji otoczenia biznesu, organizacji itp.

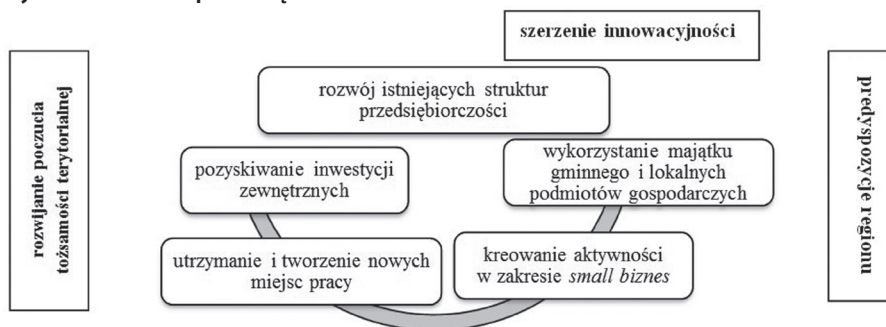
Należy przy tym zaznaczyć, że w literaturze akcentuje się także wspieranie przedsiębiorczości za pomocą norm prawnych. Dzięki nim władze stwarzają korzystne wa-

---

<sup>3</sup> Owe stymulanty można także sklasyfikować w następujące grupy, tj. instrumenty o charakterze infrastrukturalnym, prawno-organizacyjnym i promocyjnym [Skica 2008, s. 45].

runki do podejmowania i prowadzenia swobodnej działalności gospodarczej sektora MSP oraz mikroprzedsiębiorstw [Kondratowicz-Pozorska 2006, s. 44; Zacharko 2002, s. 338]. Poprzez infrastrukturę o charakterze doradczym i organizacyjnym samorząd oddziałuje na strukturę, tempo i kierunki ewolucji zbiorowości podmiotów gospodarczych, co zostało przedstawione na rysunku 1.

**Rysunek 1. Istota przedsiębiorczości**



Źródło: Opracowanie własne.

Polityka samorządu lokalnego wobec sektora MSP uwzględnia także uczestnictwo w programach Unii Europejskiej. Programy te obejmują pomoc przy tworzeniu przedsiębiorstw oraz zaplecze naukowe: wspieranie badań nad wprowadzanymi innowacjami, technologiami czy szkolenia.

Należy podkreślić, że współpraca samorządu i sektora MSP w nurcie aktywizowania i ukierunkowania na wsparcie przedsiębiorczości niesie ze sobą wiele ograniczeń. Badania przeprowadzone wśród przedstawicieli samorządu lokalnego potwierdzają, że istotnym utrudnieniem jest brak kapitału, czego efektem staje się niedorozwój szeroko rozumianej infrastruktury technicznej. Ponadto bierność lokalnej społeczności czy obawa przed ryzykiem związanym z działaniem innowacyjnym bądź brak sprawnego systemu informacji, punktów kontaktowych, baz danych itp. to poważne przeszkody w podejmowaniu działań. Z kolei z punktu widzenia przedsiębiorców fundamentalną trudnością są czynniki prawne, organizacyjne i związane z kwalifikacjami pracowników czy słaby dostęp do wszelkiego rodzaju informacji, a także niestabilności prawa i jakość obsługi interesantów<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Szerzej na temat barier w kontekście przedsiębiorczości w: Słonimska [2007, s. 25], Tudziak [2006, s. 69].

## Przedsiębiorczość na pograniczu – peryferyjność położenia sektora MSP<sup>5</sup>

Peryferyjność jako zjawisko wielopłaszczyznowe nie powinno być sprowadzane jedynie do kategorii dysonansu geograficznego [Malkowski 2014, s. 132]. Dlatego współczesne koncepcje dotyczące peryferyjności coraz częściej uwypuklają jej nieprzestrzenny aspekt [Leszczewska 2015, s. 215], tym bardziej że regiony zlokalizowane w tym obszarze cechuje z reguły mało zróżnicowana struktura produkcyjna, z dużym udziałem produkcji tradycyjnej, pracochłonnej, narażonej na konkurencję z krajów o niższych kosztach produkcji. Ponadto tereny te charakteryzują się niedostatecznym rozwojem sektora B+R oraz niskim poziomem innowacji. Takim przykładem jest pogranicze [Koter 2003, s. 13], którego istota ma swój wymiar gospodarczy, polityczny, społeczny, kulturowy i administracyjny. Charakteryzuje je więc geograficzna odmienność, wielokulturowość, skomplikowana historia<sup>6</sup> i zazwyczaj brak świadomości przynależności narodowej [Malkowski 2014, s. 133].

Zatem pogranicza, jak twierdzi Duber [2001, s. 138–139], są w istotny sposób powiązane z wyborem teoretycznego i metodologicznego paradygmatu uzasadniającego model wyjaśniania zachodzących tam procesów. Nikitorowicz [1995, ss. 11–14] wskazuje, że pogranicze znajduje się pomiędzy centrami i przynależać może do obu. Opuszczając centrum, najczęściej sztywne i zamknięte, wchodzi się przecież do obszaru zróżnicowań, odmienności i inności.

Jednak pogranicze to nie tylko obszar języków, wyznań i tradycji, to również region współdziałania i relacji przygranicznych, którym służy wzrost konkurencji międzynarodowej, konkurowanie na rynkach zagranicznych<sup>7</sup>, możliwość swobodnego transferu kapitału, technologii czy siły roboczej [Malkowski 2014, s. 132]. Istnienie podobieństw uwarunkowań rozwoju po obu stronach granicy w określonych warunkach może wywierać silny wpływ lub wręcz trwale determinować kierunki kooperacji [Raczyk i in. 2012, s. 89]. Jeśli zatem firma zobowiązuje się do współpracy, czerpie

<sup>5</sup> Ta część rozważań powstała na podstawie: Zabielska [2013].

<sup>6</sup> Na przykład pogranicze polsko-rosyjskie – część Prus Wschodnich – trwale podzielone (decyzje polityczne) na obecne woj. warmińsko-mazurskie i obwód kaliningradzki FR, bez uwzględnienia istniejących powiązań gospodarczych, społecznych i komunikacyjnych [Zabielska 2013].

<sup>7</sup> Zazwyczaj w regionach przygranicznych występuje znaczna koncentracja przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym ze względu na korzystne warunki lokalizacyjne. Lokalizacja taka stanowi możliwość do rozszerzenia rynku terytorialnego przedsiębiorstwa, a towary i usługi sprzedawane lokalnie i niebędące przedmiotem międzynarodowego podziału pracy stają się obiektem wymiany [Wróblewski 2014, s. 98].

korzyści prowadzące do wzmocnienia jej pozycji konkurencyjnej. Obniżenie kosztów nie stanowi przy tym głównego powodu wchodzenia w nowe relacje, ważniejsze jest w tym wypadku zwiększenie dostępu do rynku, jego kontrola czy wzmocnienie transgranicznych powiązań [Polenske 2004]. Dodatkowo do ważnego wyznacznika współpracy Huber [2003] zalicza dotychczasowe doświadczenia we współpracy i integrację z dotychczasowymi partnerami – im bardziej zaawansowane formy, tym skłonności do wchodzenia w relacje biznesowe są większe.

W tym miejscu warto zaakcentować, że w końcu 2015 r. w gminach należących do strefy przygranicznej [Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006] przy zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, na terenie Polski<sup>8</sup>, w rejestrze REGON wpisanych było 332,6 tys. podmiotów gospodarki narodowej, co stanowiło 7,9% ogółu podmiotów w kraju. Analizując ich strukturę według rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej w gminach strefy przygranicznej, stosunkowo duży udział stanowiły podmioty należące do sekcji: handel i naprawa pojazdów – ponad 22% (kraju – 27%) oraz budownictwo – ponad 10% (w kraju – ok. 12%).

## **Sektor MSP w woj. warmińsko-mazurskim – diagnoza stanu<sup>9</sup>**

Województwo warmińsko-mazurskie to obszar północno-wschodniej Polski i jest unikatowy nie tylko w skali krajowej, lecz także europejskiej – posiada jedyną granicę z Rosją oraz zewnętrzną granicę UE. Jego dodatkowymi atutami są: unikatowość fauny i flory, słabe zaludnienie, brak uciążliwych zakładów przemysłowych oraz duży udział użytków zielonych.

Region Warmii i Mazur jest utożsamiany z prowadzeniem działalności związanej z rolnictwem. Unikalne walory przyrodnicze nie kolidują z rozwojem na terenie województwa działalności o charakterze produkcyjnym i związanej z usługami. Główne działy gospodarki na Warmii i Mazurach to: produkcja zdrowej żywności, napojów alkoholowych, odzieży i wyrobów futrzarskich, przemysł drzewny, proekologiczna gospodarka leśna, ekoturystyka, produkcja opon, maszyn i urządzeń (tu przeważa pro-

---

<sup>8</sup> W strefie przygranicznej przy zewnętrznej granicy Unii Europejskiej po stronie polskiej znajduje się 261 gmin (w warmińsko-mazurskim 68 gmin). Szerzej: *Zmiany strukturalne na obszarach przygranicznych...* [2016, s. 17].

<sup>9</sup> Ta część rozważań powstała na podstawie: Zabielska, Zabielski [2014, ss. 217–229].

dukcja maszyn do obróbki plastycznej metali) [Rola małych i średnich... 2009].

Ważnym obszarem gospodarki regionu jest sektor MSP<sup>10</sup>. Według danych GUS, aż 95% (118,2 tys. podmiotów) ogółu firm w regionie to firmy mikro, w których pracuje do 9 osób. Firmy zatrudniające od 10 do 49 osób stanowią ok. 4% ogółu przedsiębiorstw (ponad 4,5 tys.). Natomiast firmy, w których pracuje od 50 do 249 osób, stanowią niespełna 1,0% (ponad 1 tys.) ogółu (tab. 3).

**Tabela 3. Sektora MSP wg liczby pracujących w woj. warmińsko-mazurskim**

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>0–9</b>	<b>10–49</b>	<b>50–249</b>	<b>250–999</b>	<b>1 000 i więcej</b>
2005	103 802	5 086	1 068	113	18
2010	112 329	5 462	1 106	118	13
2011	110 604	5 366	1 075	113	14
2012	114 144	4 624	1 027	106	12
2013	116 539	4 555	1 016	104	12
2014	117 706	4 531	1 009	103	12
2015	118 242	4 513	1 005	104	12

Źródło: Opracowanie na podstawie danych US w Olsztynie.

Firmy z regionu stanowiły mniej więcej 3% wszystkich firm zarejestrowanych w kraju, przy czym największy udział odnotowały firmy średnie (ponad 3%). Poniższe dane umieszczone w tabeli 4 potwierdzają ogromną rolę MSP w gospodarce regionu.

Jak wynika z tabeli 4 najwięcej firm powstało w roku 2012 – ponad 116 tys., z czego 96,3% to przedsiębiorstwa mikro z sekcji handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów (20%), budownictwo (ok. 20%) oraz przetwórstwo przemysłowe (ponad 8%). Likwidowanie przedsiębiorstw w dużej mierze dotyczyło firm dużych, w mniejszym zaś firm mikro i małych. Dominowała tu branża handlowa (ponad 30%), budownictwo (ok. 20%) i przetwórstwo przemysłowe (ok. 8%). Warto jednak zauważyć, że praktycznie we wszystkich grupach MSP liczba nowo powstałych firm była wyższa niż zlikwidowanych (oprócz 2011 r.) [Zmiany strukturalne grup... 2016, s. 36].

<sup>10</sup> Analiza sektora MSP woj. warmińsko-mazurskiego bazuje m.in. na materiałach statystyczno-analitycznych: Urzędu Statystycznego w Olsztynie za odpowiednie lata: *Rocznik statystyczny województwa warmińsko-mazurskiego za lata 2005–2015*; *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON w województwie warmińsko-mazurskim za lata 2005–2015*; [www.olsztyn.stat.gov.pl]. Głównego Urzędu Statystycznego za odpowiednie lata: *Rocznik Statystyczny Województw za lata 2005–2015* oraz [http://stat.gov.pl].

Tabela 4. Podmioty zarejestrowane w REGON wg liczby pracujących w Polsce i w woj. warmińsko-mazurskim (lata 2005–2015)

Wyszczególnienie	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Podmioty zarejestrowane	110 087	118 101	119 028	121 609	119 913	122 226	123 361	123 876
Udział regionu w Polsce (%)	3,04	3,04	3,04	2,99	3,02	3,02	2,99	2,96
Liczba przedsiębiorstw zlikwidowanych	8 540	14 425	9 414	13 817	10 191	9 394	10 051	9 832
Zlikwidowane – udział w Polsce (%)	3,97	3,76	3,96	3,29	3,28	3,48	3,29	3,36
Liczba przedsiębiorstw powstałych	10 003	14 474	13 660	12 667	16 291	11 851	11 432	10 622
Nowo powstałe – udział w Polsce (%)	3,82	3,60	3,39	3,10	3,15	3,24	3,19	2,95

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS i US w Olsztynie.

Odnosnie do ogółu podmiotów gospodarczych sektora MSP funkcjonujących na terenie woj. warmińsko-mazurskiego 95% z nich należało do sektora prywatnego, 4,4% stanowił sektor publiczny, a 0,8% to podmioty z udziałem kapitału zagranicznego (tab. 5).

**Tabela 5. Struktura własności podmiotów w woj. warmińsko-mazurskim zarejestrowanych w REGON (lata 2004–2015) (w %)**

Udział podmiotów w regionie	2004	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Udział z kapitałem zagranicznym	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Udział sektora prywatnego	93,8	93,9	95,2	95,4	95,3	95,3	95,4	95,6	95,2
Udział sektora publicznego	6,2	6,1	4,8	4,6	4,7	4,7	4,6	4,4	4,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i US.

W kontekście działań przedsiębiorczych należy wyraźnie podkreślić, że jednym z podstawowych celów strategii rozwoju społeczno-gospodarczego woj. warmińsko-mazurskiego jest ich wspieranie, również w kontekście transgraniczności. Ważnym do tego impulsem staje się wspomaganie proeksportowe [Strategia rozwoju województwa... 2013]. Z tego też względu obwód kaliningradzki FR to istotny partner województwa w kontaktach handlowych sektora MSP z Rosją. Wiele z firm poprzez kanał kaliningradzki adresuje wyroby na ten rynek, gdzie trafia mniej więcej 25% całego polskiego eksportu<sup>11</sup>.

Polsko-rosyjskie sąsiedztwo sprzyja przygranicznym MSP woj. warmińsko-mazurskiego. Potwierdzają to dane Urzędu Celnego w Olsztynie i szacunki GUS, z których wynika, że ponad 30% firm – głównie z branży budowlanej, spożywczej i producenci wyrobów z tworzyw sztucznych – działających w obwodzie pochodzi z regionu Warmii i Mazur. Warmińsko-mazurskie małe i średnie przedsiębiorstwa głównie importują ropę naftową, gaz i produkty ropopochodne, drewno, tarcicę, nawozy azotowe, złomy żelaza, stopów miedzi i celulozy. Znaczącymi pozycjami stały się też produkty paszowe.

Przedsiębiorcy z Warmii i Mazur określają, że najważniejszą przyczyną decyzji o eksporcie do obwodu jest chęć poszerzenia rynków zbytu i chłonność rynku ka-

<sup>11</sup> Największą pozycję stanowią surowce chemii organicznej, realizowany jest znaczący eksport materiałów budowlanych i artykułów rolno-spożywczych oraz wyrobów z tworzyw sztucznych, drewna, mebli i towarów elektromaszynowych [Zabielski, Zabielska 2014, ss. 217–228].

liningradzkiego oraz zamówienia ze strony rosyjskiej. Wśród postulowanych działań samorządu na rzecz wsparcia ekspansji MSP na ten rynek przedsiębiorcy najczęściej wymieniają: ulgi podatkowe, dostęp do informacji o rosyjskim partnerze, uproszczenie procedur administracyjnych związanych z eksportem, reklama polskich produktów i większa dostępność targów dla przedsiębiorców [Zabielska, Zielińska-Szczepkowska... 2013]. Zwracają również uwagę na występujące przeszkody ograniczające eksport produktów bądź usług do enklawy. Chodzi tu głównie o system certyfikacji towarów, przez który materiały muszą przejść, aby były dopuszczone do obrotu. Dodatkowo eksporterzy usług muszą się liczyć z koniecznością uzyskania pozwoleń na pracę dla polskich pracowników – co istotne pozwolenia na pracę są ważne tylko w obwodach administracyjnych, w których zostały wydane. Ponadto występują problemy logistyczne oraz bariery urzędniczo-administracyjne, wśród których najczęściej pojawia się biurokracja.

Jakie zatem mogą być działania samorządu wspierające przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w obwodzie kaliningradzkim? Otóż występuje konieczność tworzenia kolejno: udogodnień prawno-administracyjnych, usprawnienia komunikacyjne, rozwój transgranicznych placówek, aktywność organizacji instytucji regionalnych we wspieraniu rozwoju współpracy sektora MSP czy też zwiększony dostęp do środków pomocowych UE, a także lepsze wsparcie Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych.

## **Podsumowanie**

Fundamentalnym celem działań samorządu lokalnego jest wykorzystanie zasobów, którymi dysponuje: przestrzeń, środowisko przyrodnicze, kapitał ludzki, zasoby finansowe, dziedzictwo kulturowe i historyczne czy infrastruktura. Umiejętność połączenia ich jako aktywnych składowych terytorium jest zadaniem niezmiernie ważnym, co przyczynia się do kreowania przedsiębiorczości w regionie. Otóż to mała i średnia przedsiębiorczość, szczególnie w obszarze przygranicznym, jest traktowana jako stymulator gospodarki lokalnej. To także położenie przygraniczne odgrywa istotną rolę w aktywności tych podmiotów, a realizowana tak współpraca zapewnia wiele korzyści, stwarzając szanse rozwojowe dla Warmii i Mazur. Niezbędne są przy tym odpowiednie działania samorządu wykorzystujące instrumenty infrastrukturalne, prawno-administracyjne, finansowe czy mające charakter miękkiego wsparcia.



Mali i średni przedsiębiorcy z woj. warmińsko-mazurskiego zaliczają do nich przede wszystkim: usprawnienia prawne, administracyjne i komunikacyjne, rozwój transgranicznych placówek, większą aktywność instytucji regionalnych i lokalnych we wspieraniu rozwoju współpracy sektora MSP, zwiększony dostęp do środków pomocowych UE, a także lepsze wsparcie Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych.

## Bibliografia

**Adamowicz M., Machla A. (2015)**, *Małe i średnie przedsiębiorstwa a polityka wsparcia lokalnych władz samorządowych*, No. 124, Institute of Economic Research and Polish Economic Society Branch, Toruń.

**Bojewska B. (2002)**, *Przedsiębiorczość w zarządzaniu i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, [w:] M. Strużycki (red.), *Zarządzanie małym i średnim przedsiębiorstwem, uwarunkowania europejskie*, Difin, Warszawa.

**Dropek K. (2014)**, *Działania samorządu terytorialnego wspierające przedsiębiorczość w gminach województwa wielkopolskiego*, „*Studia Oeconomica Posnaniensia*”, vol. 2, No. 2 (263).

**Duber B. (2001)**, *Spółeczna i kulturowa rzeczywistość pogranicza*, [w:] A. Sadowski *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej – kontynuacje i wyzwania*. T.II, Lubuskie Towarzystwo Naukowe, Zielona Góra.

**Hisrich R.D., Peters M.P. (1992)**, *Entrepreneurship. Starting, Developing and Managing a New Enterprise*, 2nd ed., Irwing, Boston.

**Huber P. (2003)**, *On the determinants of cross-border cooperation of Austrian firms with Central and Eastern European partners*, „*Regional Studies*”, No. 37(9).

**Huczek M. (2009)**, *Zarządzanie jako czynnik rozwoju przedsiębiorczości*, *Przedsiębiorczość - Edukacja*, vol. 5. Uniwersytet Pedagogiczny, Wydawnictwo Nowa Era, Kraków.

**Klasik A. (2006)**, *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny*, Wyd. AE, Katowice.

**Kondratowicz-Pozorska J. (2006)**, *Rola władz samorządowych we wspieraniu przedsiębiorczości i rozwoju regionalnego (na przykładzie gminy i miasta Goleniów)*, *Prace Naukowe Nr 40. Zrównoważony i trwały rozwój wsi i rolnictwa, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego*, Warszawa.

**Krajewski K., Śliwa J. (2004)**, *Lokalna przedsiębiorczość w Polsce. Uwarunkowania rozwoju*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa.

**Kraśnicka T. (2002)**, *Koncepcja rozwoju przedsiębiorczości ekonomicznej i pozaekonomicznej*, Wyd. AE, Katowice.

**Koter M. (2003)**, *Multicultural Border regions of Europe Forms of Ethnic Composition and Process of their Differentiation*, „*Region and Regionalism*”, No. 6, vol.1.

**Langer W. (2001)**, *Promocja inwestycyjna jako istotna determinanta rozwoju miast*, [w:] A. Klasik (red.), *Województwo śląskie, integracja, konkurencyjność, nowe inicjatywy*, GWSP, Katowice-Chorzów.

**Leszczewska K. (2015)**, *Aktywność ekonomiczna regionów peryferyjnych*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Zeszyt 17, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów.

**Małkowski A. (2014)**, *Konkurencyjność regionalna obszarów przygranicznych na przykładzie rozwoju Polski Wschodniej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, tom XVI, zeszyt 4, część I, Wyd. SAN.

**Matuszko A. (red.) (1998)**, *Rola gospodarki przestrzennej w pobudzaniu rozwoju ekonomicznego gminy*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Brytyjski Fundusz Know-How i Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.

**Nikitorowicz J. (1995)**, *Pogranicze, tożsamość, edukacja międzykulturowa*, Trans Humana, Białystok

**Okraśński, A. (2007)**, *Jak gmina powinna wspierać lokalną przedsiębiorczość*, INFOR.PL, //samorząd.infor.pl/ sektor/rozwoj\_i\_promocja/wspolpraca/artykuly/388965,jak\_gmina\_powinna\_wspierac\_lokalna\_przedsiębiorczosc.html [20.12.2016].

**Otoliński E. (1996)**, *Istota i kreowanie przedsiębiorczości*, „Przegląd Organizacji”, nr 9.

**Polenske K.R. (2004)**, *Competition, Collaboration and Cooperation: An Uneasy Triangle in Networks of Firms and Regions*, „Regional Studies”, No. 38 (9).

**Raczyk A., Dołzbłasz S., Leśniak-Johann M. (2012)**, *Relacje współpracy i konkurencji na pograniczu polsko-niemieckim*, Wyd. Gaskor, Wrocław.

*Rola małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce województwa warmińsko-mazurskiego (w kontekście zarządzania zmianą gospodarczą), Raport końcowy, (2009)*, WUP, Olsztyn.

*Rocznik statystyczny województwa warmińsko-mazurskiego (za lata 2005-2015), (2006-2016)*, GUS, Warszawa.

*Rocznik Statystyczny Województw (za lata 2005-2015), (2006-2016)*, GUS, Warszawa.

Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego.

**Skica T. (2008)**, *Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny (na przykładzie gmin woj. podkarpackiego)*, „Samorząd Terytorialny”, Nr 1-2.

**Słomińska B. (2007)**, *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, „Samorząd Terytorialny”, Nr 3.

**Schumpeter J. A. (1995)**, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, PWN, Warszawa.

**Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025 (2013)**, Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Uchwała Nr XXVIII/553/13 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.

**Tuziak B. (2006)**, *Samorzady lokalne regionu Podkarpacia a rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności*, „Samorząd Terytorialny”, Nr 1-2.

**Westlund H. (2011)**, *Multidimensional Entrepreneurship: Theoretical Considerations and Swedish Empirics*, „Regional Science Policy & Practice”, vol. 3, iss. 3.

**Wróblewski Ł. (2014)**, *Transgraniczne powiązania przedsiębiorstw z Frankfurtu nad Odrą i Słubic, Gorlitz i Zgorzelca oraz Guben i Gubina*, „Rozprawy Naukowe IGiRR”, nr 33/1, T. 1, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.

**Zabielska I. (2013)**, *Współpraca transgraniczna jako element rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturowego pogranicza*, [w:] Z. Tomczonek (red.), *Współpraca transgraniczna na obszarach pogranicza*. Wyd. Politechnika Białostocka, Białystok.

**Zabielska I., Zabielski J. (2014)**, *Małe i średnie przedsiębiorstwa województwa warmińsko-mazurskiego na rynku obwodu kaliningradzkiego FR (z uwzględnieniem branży budowlanej) – diagnoza stanu obecnego*, „Rozprawy Naukowe IGiRR” 33/1, t. 1. Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.

**Zabielska I., Zielińska-Szczepkowska J. (2013)**, *„Koszty–korzyści” wejścia w życie umowy o małym ruchu granicznym z obwodem kaliningradzkim FR- wyniki badań ankietowych*, [//eurobalt.org.pl/40-strona,badania.html](http://eurobalt.org.pl/40-strona,badania.html) [20.12.2016].

**Zacharko L. (2002)**, *Przedsiębiorczość w gminie*, [w:] S. Dolaty (red.). *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego* Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.

*Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON w województwie warmińsko-mazurskim za: 2005-2015 (za lata 2005-2015). (2006-2016)*, GUS, Warszawa

Izabela Zabielska

*Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej na obszarach przygranicznych przy zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2015 roku, (2016), GUS, Warszawa.*

## **Bibliografia internetowa**

<http://stat.gov.pl/>

[www.olsztyn.stat.gov.pl](http://www.olsztyn.stat.gov.pl)

**Andrzej Pomykański\***

Spółeczna Akademia Nauk

## **Innowacyjność przedsiębiorstw warunkiem rozwoju regionalnego**

### **Organizational Innovativeness as the Basis for Regional Development**

**Abstract:** In the modern world, a new type of society is being created. A society based on knowledge and information, directed at innovation. An organization wanting to develop should show a proinnovative character, i.e. the ability to undertake and implement innovative activities. The aim of this paper is to present the forms of cooperation that incentivize the creation of regional networks and innovation oriented companies. Generally speaking organization should strengthen their relations within networks, accumulate knowledge and information, which transform into competitive advantage and value creation.

**Key words:** organization, innovativeness, networks, region.

## **Wprowadzenie**

U podstaw współczesnego zarządzania znajduje się zrozumienie przez kadre kierowniczą faktu, że tylko te przedsiębiorstwa mogą się rozwijać, które będą znały potrzeby rynku oraz odpowiednio do nich będą potrafiły dostosować swoje zasoby i pokonać przy tym swych konkurentów. Konkurencja i globalizacja rynku zmieniły nie tylko zasady funkcjonowania rynku, lecz także dokonały odpowiednich zmian w zachowaniu się organizacji na rynku. Zmiany te wymagają większego uwzględnienia w zarządzaniu organizacjami orientacji na rozwój regionalny poprzez:

\* apomykański@gmail.com

- wsparcie innowacyjności przedsiębiorstwa,
- rozwinięcie współpracy w rozwoju regionalnym, a przede wszystkim wykorzystanie struktury sieciowej, technologii informacyjnej, internetu i platform,
- kształtowanie zdolności do kreowania i wdrażania innowacji, co staje się zasadniczym wyzwaniem zarządzania organizacjami w regionie.

Celem artykułu jest rozważenie innowacyjności przedsiębiorstwa jako warunku rozwoju regionalnego. Uwzględnia się więc rolę regionalnego systemu innowacji z wykorzystaniem struktury sieciowej dla osiągnięcia sukcesu organizacji.

Do przygotowania artykułu wykorzystano dane zaczerpnięte z dwóch źródeł. Pierwszym, umożliwiającym ocenę stanu innowacyjności przedsiębiorstw i określenie rodzaju wprowadzonych innowacji, są wykorzystane dane statystyczne. Drugim – obserwacje własne autora jako konsultanta przedsiębiorstw oraz instytucji z otoczenia biznesu, które wspierają komercjalizację wiedzy i tworzenie warunków współpracy w obszarze innowacji pomiędzy przedsiębiorstwami, ośrodkami badawczo-rozwojowymi oraz uczelniami. Podczas przygotowania artykułu stosuje się podejście diagnostyczne, polegające na zbadaniu stanu aktualnego, oraz modelowe, które posłuży tworzeniu możliwości kształtowania powiązań przedsiębiorstwa z infrastrukturą i wykorzystaniu sieci oraz sprzężeń zwrotnych do pobudzenia innowacyjności przedsiębiorstw w regionie. Prowadzone są rozważania regionalnego systemu innowacji z uwzględnieniem ogólnego modelu sceny innowacji. W analizie systemów wspomagających stawia się na wykorzystanie technologii informacyjnej, internetu, mediów społecznościowych i platform.

## Innowacyjność przedsiębiorstwa

Innowacyjność powinna się stać dzisiaj główną siłą kreatywną każdej organizacji wpisaną na trwałe w jej system zarządzania. Taki jest zresztą wymóg efektywnego funkcjonowania przedsiębiorstwa w gospodarce rynkowej. Doświadczenie krajów wysoko rozwiniętych gospodarczo potwierdza tezę, że innowacyjność jest źródłem sukcesu wielu jednostek organizacyjnych działających na rynku [Organization for Economic Co-operation and Development 2004, ss. 14–15.].

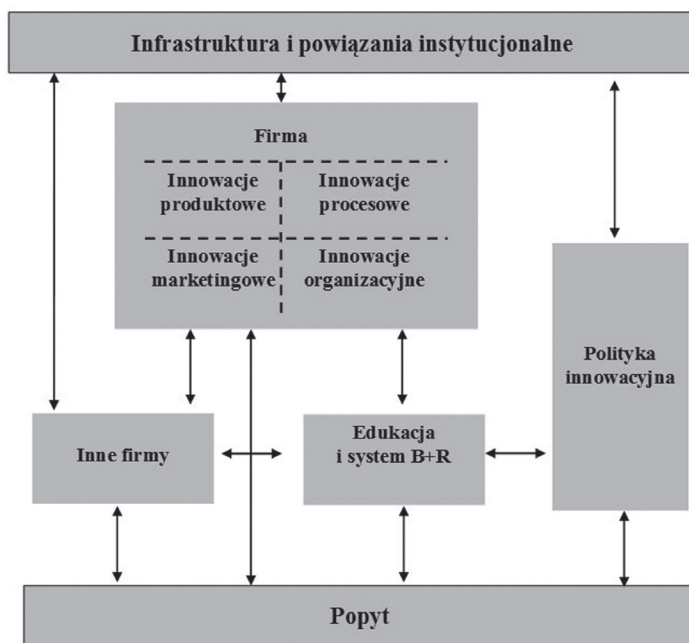
Innowacyjność jest ujmowana jako zdolność organizacji do stałego poszukiwania, wdrażania i upowszechniania innowacji w produktach i usługach. Innowacyjność stanowi obecnie podstawowe wyzwanie w zarządzaniu gospodarką dla przedsiębior-

stwa, regionu, państwa, Unii Europejskiej. Wynika to przede wszystkim z faktu konkurencyjności rynkowej, gdzie szansę rozwoju będą miały organizacje wprowadzające nowe produkty, procesy i zmiany w zarządzaniu organizacją.

Innowacyjność jest dla polskich przedsiębiorstwa warunkiem koniecznym dla uzyskania w przyszłości korzystnej pozycji w gospodarce światowej. Również teraz, ze względu na członkostwo w Unii Europejskiej, której gospodarka poziomem innowacyjności znacznie przewyższa gospodarkę polską, zagadnienie to jest szczególnie ważne.

Metodologia OECD rozszerza pojęcie innowacji na obszar organizacji i marketingu oraz określa związki z innymi firmami w toku procesu innowacji. Zasadniczą zmianą było objęcie badaniem również przedsiębiorstw należących do obszarów o niższej intensywności działalności badawczo-rozwojowej, co pozwoliło na docenianie roli innowacji w usługach oraz gałęziach przemysłu opartych na bardziej tradycyjnych technologiach [Oslo Manual 2005, ss. 10–25]. Dlatego też obecna edycja dostosowana jest do wymogów szerokiego grona odbiorców. Przy wykorzystaniu tej metodologii prowadzone są aktualne badania innowacji i nie tylko w krajach członkowskich OECD i Unii Europejskiej.

**Rysunek 1. Powiązania innowacji firmy z infrastrukturą**



Źródło: [Podręcznik Oslo 2010, s. 36].



Ramy pomiaru zastosowane w podręczniku Oslo są połączeniem spostrzeżeń z różnych teorii innowacji rozpatrujących je na poziomie poszczególnych firm oraz podejść rozpatrujących innowacje jako system. Główne cechy opisywanych ram pomiaru [Podręcznik Oslo 2010, s.36] to:

- innowacje w firmie,
- powiązania z innymi firmami i publicznymi instytucjami badawczymi,
- ramy instytucjonalne, w których funkcjonują firmy,
- rola popytu.

Poszczególne rodzaje innowacji zazwyczaj łączą się ze sobą – trudno bowiem wyobrazić sobie wiele innowacji produktowych bez innowacji procesowych i zmian w zarządzaniu. Podstawowa różnica między tymi kategoriami polega na tym, że innowacje produktowe są zdecydowanie bardziej wrażliwe na czynniki marketingowe.

W związku z kompleksowością zagadnienia innowacyjności oraz jego wielowymiarowością najnowsze zestawienie zostało rozwinięte w stosunku do poprzednich i obecnie obejmuje pięć podstawowych obszarów kluczowych dla badanego zjawiska [European Innovation Scoreboard 2005]:

- siły napędowe innowacyjności – dotyczące strukturalnych rozwiązań sprzyjających podnoszeniu potencjału innowacyjnego,
- tworzenie nowej wiedzy – obejmujące inwestycje w badania i rozwój,
- innowacyjność i przedsiębiorczość – oceniające zaangażowanie oraz działania na rzecz innowacji na poziomie przedsiębiorstw,
- wdrożenie – wyrażone w kategoriach nakładów pracy i działalności biznesowej oraz stworzonej przez nie wartości dodanej w sektorach inwestycyjnych,
- kapitał intelektualny – oceniany osiągnięciami przynoszącymi korzyści z zakresu wiedzy i *know-how*.

Innowacyjność przedsiębiorstw może być oceniana w dwóch aspektach – jako zdolność do [Zwiększenie innowacyjności polskiej gospodarki 2005]:

- wytwarzania nowych lub istotnie zmodernizowanych produktów, technologii, usług lub rozwiązań organizacyjnych,
- podnoszenie poziomu technicznego i organizacyjnego gospodarki poprzez komercjalizację nowych rozwiązań technologicznych i ekonomiczno-organizacyjnych, które prowadzą do modernizacji (zmian jakościowych) wzrostu produktywności czynników wytwórczych (pracy i kapitału).

Do najważniejszych czynników determinujących innowacyjność gospodarki zalicza się:

- wielkość popytu,
- tempo wzrostu gospodarczego,
- poziom zaawansowania technologicznego,
- strukturę przemysłową gospodarki (liczba, wielkość przedsiębiorstw, konkurencja, bariery wejścia),
- zdolność technologiczną gospodarki,
- zakres prowadzonych badań naukowych i wdrożeń,
- wydatki na B+R.

Współczesne podejście do teorii innowacji i innowacyjności uwzględnia zarówno złożoność oraz dynamikę procesów innowacyjnych, jak i istnienie licznych sprzężeń zwrotnych pomiędzy poszczególnymi etapami procesu. Modele te postrzegają działalność innowacyjną w kategoriach interakcji pomiędzy zapotrzebowaniem i szansami stwarzanymi przez rynek i aktywnego klienta z jednej strony a przedsiębiorstwami oraz istniejącą bazą naukowo-techniczną z drugiej. Aktywność klienta jest wspomagana technologią informacyjną, internetem i mediami społecznościowymi. Dzięki temu, że wszystko staje się bardziej połączone, można przyspieszyć przetwarzanie danych i skupić się na ich wykorzystaniu w procesie innowacji. W tej sytuacji kluczowym czynnikiem stają się zasoby i efektywność istniejących sprzężeń zwrotnych, które w dużej mierze są oparte na przepływie informacji, wiedzy i środków finansowych.

W latach 2012–2014 aktywność innowacyjną wykazało 18,6% przedsiębiorstw przemysłowych oraz 12,3% przedsiębiorstw z sektora usług (wobec 18,4% i 12,8% w latach 2011–2013). Nowe lub istotnie ulepszone innowacje produktowe lub procesowe wprowadziło 17,5% przedsiębiorstw przemysłowych i 11,4% przedsiębiorstw z sektora usług (w latach 2011–2013 odpowiednio 17,1% i 11,4%) prezentuje tabela 1.

Biorąc pod uwagę wielkość badanych przedsiębiorstw, udział przedsiębiorstw, które wprowadziły innowacje, w ogólnej liczbie przedsiębiorstw jest największy w jednostkach zatrudniających 250 osób i więcej; zarówno w przemyśle, jak i w usługach przeważały przedsiębiorstwa wprowadzające innowacje procesowe (odpowiednio 45,0% i 36,3%), co prezentuje tabela 2. Znacznie niższą aktywność we wprowadzaniu innowacji wykazują małe i średnie firmy.

Tabela 1. Udział przedsiębiorstw, które wprowadziły innowacje w latach 2011–2013 oraz 2012–2014 w ogólnej liczbie przedsiębiorstw

Wyszczególnienie a – 2011-2013 b – 2012-2014	Aktywne innowacyjnie	w % przedsiębiorstw ogółem				Innowacje organizacyjne	Innowacje marketingowe
		Innowacje produktowe lub procesowe	Innowacje produktowe	Innowacje procesowe	Innowacje organizacyjne		
Przedsiębiorstwa przemysłowe	a	18,4	17,1	11,0	12,8	8,3	7,5
	b	18,6	17,5	11,7	12,9	8,4	7,6
Przedsiębiorstwa z sektora usług	a	12,8	11,4	5,8	8,5	7,1	7,0
	b	12,3	11,4	6,8	8,4	9,7	7,9

Źródło: [Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w Polsce w latach 2012-2014, 2015, s.1].

Tabela 2. Udział przedsiębiorstw, które wprowadziły innowacje w latach 2012–2014 w ogólnej liczbie przedsiębiorstw według liczby pracujących

Wyszczególnienie	Innowacje wprowadzone na rynek			
	produktowe	procesowe	organizacyjne	marketingowe
	w % przedsiębiorstw ogółem			
<b>Przedsiębiorstwa przemysłowe</b>	<b>11,7</b>	<b>12,9</b>	<b>8,4</b>	<b>7,6</b>
liczba pracujących:				
10-49	6,9	7,9	5,4	5,4
50-249	20,8	22,6	12,6	10,8
250 i więcej	43,8	45,0	35,3	27,1
<b>Przedsiębiorstwa z sektora usług</b>	<b>6,8</b>	<b>8,4</b>	<b>9,7</b>	<b>7,9</b>
liczba pracujących:				
10-49	5,5	6,4	8,7	6,7
50-249	11,2	15,2	12,1	12,2
250 i więcej	25,5	36,3	27,8	25,7

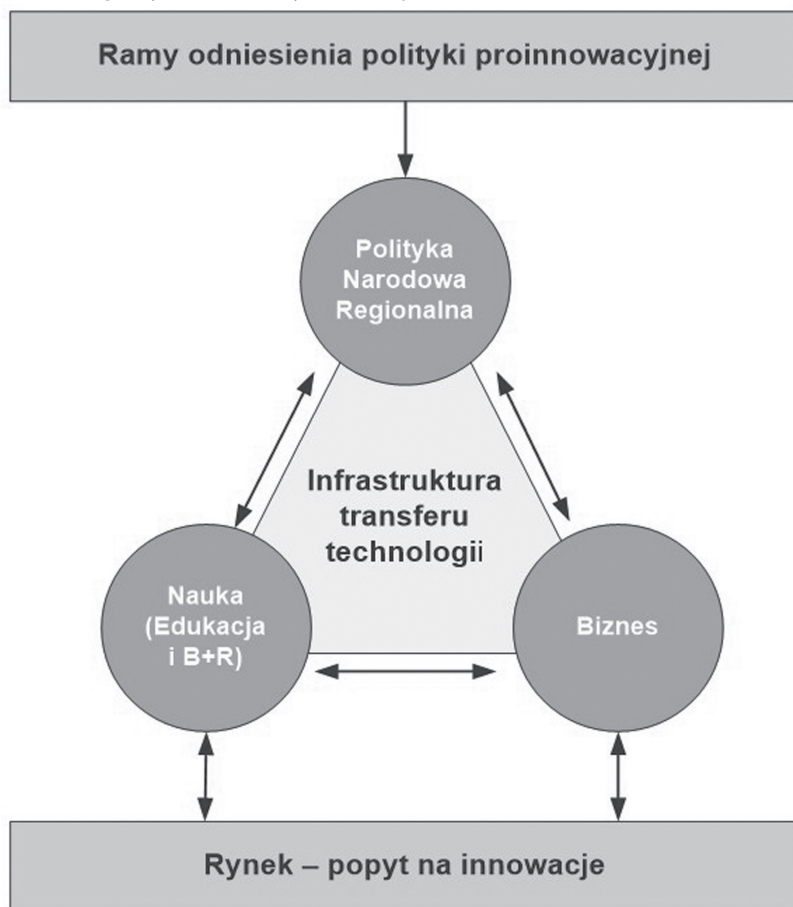
Źródło: [Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w Polsce w latach 2012-2014, 2015, s. 2].

Narzuca się więc istotne wyzwanie dla władz regionów, które pozwoli rozważyć problem współpracy z małymi i średnimi przedsiębiorstwami w otoczeniu, co powinno się przyczynić do budowania sieci w regionie.

## Struktury sieciowe a rozwój regionu

Celem regionalnego systemu innowacji (RSI) jest realizacja procesów innowacji, poprawa pozycji konkurencyjnej firm w regionie i dobrobytu społeczności lokalnej, tworzenie nowych miejsc pracy.

Rysunek 2. Ogólny model sceny innowacji



W skład systemu innowacji w regionie wchodzi organizacje współpracujące ze sobą w procesach innowacji:

- przedsiębiorstwa produkcyjne i usługowe,
- uczelnie, jednostki naukowo-badawcze, laboratoria, samodzielne ośrodki badawczo-rozwojowe współpracujące z przedsiębiorstwami lub stanowiące ich wewnętrzne zaplecze,
- instytucje wspomagania i transferu innowacji oraz wiedzy: agencje rozwoju regionalnego, lokalnego, inkubatory przedsiębiorczości, regionalne centra transferu innowacji, technologii, parki naukowo-technologiczne, przemysłowe, ośrodki szkoleniowe, firmy doradcze, stowarzyszenia twórcze i zawodowe, kluby innowatorów,
- regionalne władze rządowe i samorządowe, przedstawiciele władz lokalnych z powiatów, gmin, instytucje pośredniczące i uczestniczące w finansowaniu innowacji.

Funkcję podstawy regionalnego systemu innowacyjnego, który integruje współpracę jego organizacji, mogą pełnić władze regionu bądź zlokalizowane na jego terenie klastry, parki naukowo-technologiczne i przemysłowe.

Współczesne podejście do teorii innowacji i innowacyjności uwzględnia zarówno złożoność i dynamikę procesów innowacyjnych, jak i istnienie licznych sprzężeń zwrotnych pomiędzy poszczególnymi etapami procesu. Modele te postrzegają działalność innowacyjną w kategoriach interakcji pomiędzy zapotrzebowaniem oraz szansami stwarzanymi przez rynek i aktywnego klienta z jednej strony a przedsiębiorstwami oraz istniejącą bazą naukowo-techniczną z drugiej. Aktywność klienta jest wspomagana technologią informacyjną. W tej sytuacji kluczowym czynnikiem stają się zasoby i efektywność istniejących sprzężeń zwrotnych, które w dużej mierze są oparte na przepływie informacji, wiedzy i środków finansowych.

Wymienione tendencje stawiają kraje słabiej rozwinięte gospodarczo – w tym i Polskę – w określonej sytuacji, a mianowicie szukania szans rozwoju sfery B+R w wybranych specjalizacjach badawczych, w realizacji określonych projektów. Zarządzanie organizacjami poprzez innowacje w Polsce w wymiarze regionalnym wymaga także tworzenia sieci relacji o efekcie synergetycznym pomiędzy sferą B+R, organizacjami i rynkiem. Dynamiczny rozwój globalnej współpracy na linii przedsiębiorstwo–przedsiębiorstwo oraz przedsiębiorstwo–jednostka badawczo-rozwojowa przyczynił się do wzrostu znaczenia wielostronnych związków partnerskich określonych jako powiązania sieciowe lub częściej – organizacje sieciowe.

Sieci innowacji są projektowane na podstawie analizy podmiotów innowacyjnych i organizacji odpowiedzialnych za promowanie innowacji w otoczeniu. W tego rodzaju analizie sieci innowacji traktuje się zazwyczaj jako proces interakcji między różnymi jednostkami i instytucjami o zasięgu krajowym i międzynarodowym. Zarządzanie innowacjami zostaje wtedy oparte nie tylko na tendencji rosnącego umiędzynarodowienia, kreowania, stosowania i rozpowszechniania się technologii, lecz także na nowych organizacyjnych formach współdziałania [Pomykański 2015, ss. 48–56]. Współczesne otoczenie biznesu wymusza więc na przedsiębiorstwach tworzenie różnego rodzaju sieci, ponieważ coraz bardziej nie są w stanie pojedynczo uczestniczyć w walce konkurencyjnej.

Przewaga konkurencyjna wynika z kontroli lub posiadania określonych aktywów, to jednak w najlepszej sytuacji kreowania wartości przedsiębiorstwa są te, które zdolne będą do pozyskania wiedzy, technologii oraz doświadczenia i oferowania nowości (wyrobów i usług) bądź innowacyjnych metod, jakie je tworzą, a także docierają do klientów ze swoimi ofertami [Tidd, Bessant 2011, ss. 24–25].

Narzędziem niezbędnym do skutecznego wprowadzania zmian w strategii komunikacji między przedsiębiorstwem a otoczeniem są innowacje. To dzięki nim przedsiębiorstwo jest w stanie utrzymać przewagę konkurencyjną. Realizowane jest to dzięki zastąpieniu trwałej przewagi konkurencyjnej portfelem przewag konkurencyjnych, które są szybko wdrażane, a w momencie ich dewaluacji – zastępowane nowymi. Innowacje są przy tym głównym źródłem tworzenia wspomnianego portfela przewag konkurencyjnych szybko adaptujących się do zmieniającego się otoczenia [Gunter McGrath 2013, ss. 64–70].

Przedsiębiorstwa coraz częściej patrzą na swoją działalność gospodarczą przez pryzmat sieci innowacji uczestniczącej w tworzeniu wartości. Pojawienie się internetu sprawiło, że przedsiębiorstwa zaczęły wchodzić w liczniejsze i bardziej złożone zależności z innymi organizacjami. Przedsiębiorstwa te nie tylko zarządzają „łańcuchem zaopatrzeniowym”, lecz także sponsorują lub zawierają transakcje na wielu stronach internetowych przeznaczonych do kontaktów między organizacjami.

Sieci innowacyjne stanowią przystosowanie koncepcji sieci organizacyjnej dla potrzeb określonego zakresu działania przedsiębiorstwa. Sieci innowacyjne to współpracująca ze sobą grupa organizacji (przedsiębiorstwa, uczelnie, jednostki badawcze, instytucje finansowe, administracja państwowa), która tworzy, zdobywa, integruje i wykorzystuje wiedzę oraz umiejętności niezbędne do powstania technologicznie złożonej innowacji.

W wielu krajach prowadzi się studia empiryczne nad innowacyjnością organizacji w regionie. Różnice te są szczególnie widoczne w wypadku dużych aglomeracji (i regionów je otaczających) oraz niezurbanizowanych peryferii. Funkcjonują różne podejścia teoretyczne podejmujące próbę wyjaśnienia tych różnic. W wielu krajach prowadzi się studia empiryczne nad wpływem rządu i regionu na rozwój innowacji. Funkcjonują różne podejścia metodologiczne w badaniach wskazanego problemu. Szczególnie interesującą metodologię stanowi metoda *Community Innovation Survey* zastosowana w badaniach nad innowacyjnością organizacji w Unii Europejskiej. Ideą tej metody był pomiar potencjału innowacyjnego systemu oraz jego wewnętrznych i zewnętrznych interakcji w przekroju instytucjonalnym, infrastrukturalnym oraz otoczenia. Inna jest metodologia OECD, kładąca nacisk na interakcje między samymi przedsiębiorstwami, między przedsiębiorstwami a publiczną sferą B+R, dyfuzję innowacji poprzez transakcje rynkowe oraz mobilność pracowników.

Od połowy lat 80., Regionalny System Innowacji (RSI) uznawany jest za efektywną formę analizy i wdrażania polityki regionalnej, która sprzyja rozwojowi innowacji. Wszelkie innowacje w regionie są wynikiem wspólnego, dynamicznego procesu, w którym uczestniczy wiele różnych jednostek tworząc w regionie sieć relacji o efekcie synergetycznym. RSI wspomagają władze lokalne w planach wdrożenia skutecznej polityki innowacyjności w regionie, budowaniu partnerstwa i współpracy pomiędzy jednostkami naukowo-badawczymi i przemysłem oraz wykorzystania potencjału sektora akademickiego i naukowo-badawczego w regionie dla rozwoju przedsiębiorczości i kształtowania konkurencyjności. Badania wykazują, że wszyscy uczestnicy odnoszą korzyści z efektów sieciowych w RSI, choć oczywiście korzyści te bywają różne i pojawiają się w różnym stopniu.

Regionalny System Innowacji to zbiór instytucji generujących wiedzę i innowacje, powiązanych ze sobą siecią różnorodnych interakcji i współzależności, a jednocześnie otwartych, tj. powiązanych również z elementami innych, między innymi nadrzędnych (krajowych czy zagranicznych) systemów innowacyjnych. Do instytucji – elementów RSI – należą przedsiębiorstwa, publiczna sfera badawczo-rozwojowa (szkoły wyższe oraz instytuty naukowe zarówno prywatne, jak i państwowe) oraz instytucje pośredniczące tj. publiczne, niekomercyjne centra innowacji i transferu technologii oraz komercyjne wiedzochłonne usługi świadczone dla biznesu, takie jak np. konsulting inżynierski, ekonomiczny, finansowy, podatkowy.

Instytucje pośredniczące same tworzą nową wiedzę i innowacje, a ponadto ułatwiają kontakty między pozostałymi elementami RSI. Władze publiczne stają się



elementem RSI w takim stopniu, w jakim są podmiotami generującymi wiedzę i innowację. W przeciwnym razie, obok systemu edukacji i szkoleń czy infrastruktury komunikacyjnej należą one do otoczenia RSI.

Bardzo ważne jest to, aby w RSI istniejące przepływy wiedzy i środków finansowych działały w ten sposób, by efektywność, adaptacyjność, elastyczność działania nie zostały zaprzepaszczone, ale były harmonizowane w każdym względzie. Właśnie ten warunek może się okazać trudniejszy do spełnienia niż jakikolwiek inny, ponieważ rozwój innowacji – zarówno w skali krajowej, jak i międzynarodowej – napotyka, również z racji swojego charakteru, na istotne ograniczenia ekonomiczne, polityczne, prawne czy też informacyjne. Problemem podstawowym jest przystosowanie – nauczanie się organizacji – regionu do funkcjonowania w zmieniającym się otoczeniu. Stąd szczególne znaczenie ma zdolność przystosowania polityki regionalnej do warunków globalizacji i konkurencji.

## Innowacyjności regionu łódzkiego

Innowacyjność przedsiębiorstwa jest związana z jego rozwojem w warunkach złożonego, zmiennego otoczenia. Obecne uwarunkowania rynkowe wymuszają na przedsiębiorstwach podejmowanie decyzji w zakresie optymalizacji działań związanych z przebiegiem podjętych przez nie procesów innowacji – bardzo często ukierunkowując te działania poza obszar samego przedsiębiorstwa. Tym samym koncentrują poszukiwania rozwiązań w zakresie innowacji produktowych i procesowych zarówno w środowisku naukowo-badawczym, stanowiącym zaplecze B+R, wśród konsumentów, jak i pośród przedsiębiorstw będących ich naturalną konkurencją rynkową.

Badania nad stanem innowacyjności przedsiębiorstw oraz transferu technologii województwa łódzkiego wskazują na niechęć przedsiębiorców do współpracy [Błażlak, Owczarek 2011–2012]. Obserwacje tworzenia się środowisk przedsiębiorczości i sieci wskazują, że proces ten znajduje się w fazie początkowej, a jego dalszy rozwój będzie skomplikowany i długotrwały. Powstały już niezbędne elementy do zorganizowania środowiska, lecz jest to w dalszym ciągu raczej prosty zbiór podmiotów niż system. Częstsze są postawy konkurencji niż współpracy między przedsiębiorstwami. Otoczenie, szczególnie wszelkiego rodzaju instytucje świadczące usługi pośrednictwa w dziedzinie innowacji (inkubatory, centra transferu technologii, ośrodki promocji i doradztwa), odgrywa w tym procesie rolę marginalną. Obserwuje się

tylko nieliczne kontakty organizacji z tymi instytucjami, a ich znaczenie dla rozwoju przedsiębiorstw i sieci jest znikome. Brak przepływu informacji, miejsc kontaktów czy wzorów współpracy. Jest to poważne wyzwanie dla rozwoju przedsiębiorstw. Wymienione badania pokazały niezbędność uwzględnienia w działalności przedsiębiorstw modelu zarządzania wiedzą w regionie z uwzględnieniem otwartego systemu innowacji, który umożliwia poprawę istniejącej sytuacji.

Przeprowadzone badania pozwoliły na sformułowanie m.in. następujących wniosków:

- za najważniejsze źródła informacji o innowacjach należy uznać internet, dostawców oraz odbiorców wyrobów i usług. Przedsiębiorstwa nie uważają jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych za znaczące źródło informacji o innowacjach;
- pozytywnym aspektem jest fakt, że przedsiębiorstwa współpracują w obszarze transferu technologii i wytwarzania nowych produktów z innymi podmiotami (firmy i jednostki naukowe oraz badawczo-rozwojowe) szczególnie w obszarze prowadzenia prac badawczych nad rozwojem nowego produktu. Daje to nadzieję na to, że w przyszłości siła ciężkości znaczenia źródeł informacji o innowacjach zostanie przeniesiona na stronę jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych. W tym miejscu należy podkreślić, że może być to spowodowane bardzo krótkim okresem wprowadzania nowych produktów na rynek;
- przedsiębiorstwa kupowały nowe technologie, podpisując umowy uniemożliwiające im dalszy rozwój na własną rękę nabytych technologii przy współpracy z wybranymi przez nich jednostkami naukowymi i badawczo-rozwojowymi;
- jednostki naukowe i badawczo-rozwojowe są obecnie na etapie tworzenia odpowiednich strategii obsługi rynku w zakresie transferu technologii i komercjalizacji innowacji;
- przedsiębiorstwa, inwestując w maszyny i urządzenia, nie inwestują w zaplecze B+R. Stąd można wysnuć wniosek, że przeprowadzone inwestycje mają w większości przypadków charakter jedynie krótkoterminowych inwestycji, bez wyraźnego wsparcia długoterminową strategią działania konkretnej firmy;
- przedmiotem transferu technologii w znakomitej większości był zakup maszyn i urządzeń (ponad 87% przedsiębiorstw), niewiele przedsiębiorstw wskazało na zakup wiedzy, inwestycje w projektowanie nowych produktów oraz inwestycje w organizację nowych procesów produkcyjnych;

- przedsiębiorstwa z regionu łódzkiego funkcjonują przede wszystkim na rynku regionalnym oraz rynku polskim, ale także przystosowują się do jednolitego rynku UE, opierając swoje działania przede wszystkim na technologiach starszych niż 10 lat bądź najnowszych rozwiązaniach technologicznych, których wiek nie przekracza 3 lat. Takie zróżnicowanie może wynikać z przeprowadzonych dotychczas inwestycji w najnowsze rozwiązania technologiczne, które były finansowane ze środków wsparcia UE. Należy w tym miejscu zauważyć, że przedsiębiorstwa przede wszystkim inwestują w maszyny i urządzenia, co może sugerować dwie rzeczy, mianowicie:
  - przedsiębiorstwa poszukują rozwiązań, które w znacznym stopniu przyczynią się do obniżenia kosztów wytwarzanych produktów wraz z niezbędnym know-how,
  - gospodarka regionu wskazuje w znacznym stopniu na realizację funkcji gospodarki podwykonawców.

Badania wskazują, że w Polsce jedynie 8,9% badanych MSP współpracuje z jednostkami badawczo-rozwojowymi, wyższymi uczelniami czy też z centrami transferu technologii. Z badań Eurostatu wynika, że badane przedsiębiorstwa innowacyjne w Polsce w 39% przypadkach współpracowały z jednym podmiotem. Generalnie im większe przedsiębiorstwo, tym chętniej współpracuje z jednostkami zewnętrznymi.

Zadaniem przedsiębiorstwa w zakresie innowacji powinno być wzmocnienie jego pozycji konkurencyjnej. Aby tak określony cel został rzeczywiście osiągnięty, dana innowacja musi być korzystna z punktu widzenia rynku – klienta. Jedynie te produkty i usługi, które można sprzedać, pozwolą obronić lub wzmocnić pozycję konkurencyjną firmy. Innowacje decydują o konkurencyjności przedsiębiorstwa, tzn. o jego zdolności do utrzymania się na rynku. I dlatego nie jest prawdziwe twierdzenie, że wprowadzanie innowacji jest ryzykowne; odwrotnie – to brak innowacji może stanowić zagrożenie rozwoju przedsiębiorstwa.

## Zakończenie

Przedsiębiorstwa są zróżnicowane w aktywności innowacyjnej. Większe są bardziej aktywne, natomiast średnie i małe firmy wykazują niższą innowacyjność. Przedsiębiorcy wymagają więc wsparcia w ramach regionu.

Wdrażanie innowacji udaje się w pełni tylko wtedy, gdy jej wprowadzanie jest wspierane przez system i całą organizację, która odpowiednio kształtuje swoje relacje w otoczeniu. Relacje te wzmacniane są odpowiednimi instrumentami i narzędziami sprzyjającymi współpracy i umożliwianiu wzajemnej komunikacji przedsiębiorstw z jednostkami naukowo-badawczymi i uczelniami. Ogólny model sceny innowacji wypełniany jest rolami i oparty na sprzężeniach zwrotnych, które podkreślają znaczenie sieci i komunikacji.

Mechanizmy stymulowania innowacji zostały opracowane najczęściej poprzez dostosowanie wszelkich działań do istniejących struktur, gdyż budowa nowych struktur była trudna, a na szczególnie utrudnienia natrafia odpowiednie wdrożenie nowych modeli kreowania innowacji. Zwykle oponentów zmian jest znacznie więcej niż udanych wdrożeń innowacji.

W Polsce nie ma dużych doświadczeń w zakresie budowy i wdrażania systemów współpracy. Regionalny System Innowacji (RSI) uznawany jest za efektywną formę analizy i wdrażania polityki regionalnej, która sprzyja rozwojowi innowacji. Większość inicjatyw przewidzianych w regionalnych strategiach innowacji koncentruje się na stymulowaniu współpracy na rzecz tworzenia i wdrażania innowacji oraz transferu wiedzy. Jednakże w procesie ich implementacji występuje wiele barier. Dotychczas nie zostały w Polsce opracowane koncepcje finansowania wdrażania i utrzymania RSI, zapewniające ich stabilność. Brak możliwości finansowego wsparcia ze stabilnego źródła nie wpływa pozytywnie na realizację opracowanych strategii. Współfinansowanie ze środków unijnych, wkraczające do kolejnych programów operacyjnych, w większym stopniu powinno stymulować innowacyjność przedsiębiorstw. Konieczne będzie również poszukiwanie innych źródeł finansowania działań zapisanych w strategiach przedsiębiorstw, które są zorientowane na wdrażanie innowacji. Pomimo wielu trudności w zakresie wdrażania RSI zauważa się ich pozytywny wpływ na rozwój regionów. Przyczyniają się one do intensyfikacji kontaktów między biznesem i nauką, uświadamiania władzom regionalnym i centralnym konieczności wspierania działań zmierzających do wspierania procesu kreowania i wdrażania rozwiązań innowacyjnych. Na uczelniach jest potencjał innowacyjny, który wykorzystuje się w procesie edukacyjnym przyszłych kadr. Przedsiębiorcy jednak nie doceniają roli uczelni i jednostek naukowo-badawczych w procesie kreowania innowacji. Istotne jest więc pokonanie bariery niechęci przedsiębiorców do współpracy. Potencjalnie nie brakuje przecież zachęt i narzędzi wsparcia przedsiębiorców i sfery B+R, które powinny ułatwić wzajemne zrozumienie i umożliwić transfer wiedzy z wykorzystaniem platformy komunikacyjnej.

## Bibliografia

**Błażlak R., Owczarek K., badania własne,** *Współczesne modele transferu technologii z jednostek B+R do przedsiębiorstw*, grant nr N N115 344238.

**European Innovation Scoreboard (2005),** *Comparative Analysis of Innovation Performance*, dostępny w serwisie: European Trend Chart on Innovation [www.trendchart.org](http://www.trendchart.org).

**Gunter McGrath R. (2013),** *Transient Advantage*, „Harvard Business Review”, June.

**Organisation for Economic Co-operation and Development – Centre for Educational Research and Innovation (2004),** *Innovation on the Knowledge Economy – Implications for Education and Learning*, OECD Publishing House.

*Oslo Manual, Guidelines for collecting and interpreting innovation data*, 3rd edition, OECD publishing, 2005.

*Podręcznik Oslo, Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, Wydanie III, Warszawa 2010, s. 36.

**Pomykałski A. (2015),** *Global business networks and technology*, „Management”, Vol. 19, No. 1.

**Tidd J., Bessant J. (2011),** *Zarządzanie innowacjami*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa.

*Zwiększenie innowacyjności polskiej gospodarki. Stanowisko RSSG*, [w:] *Procesy innowacyjne w polskiej gospodarce*, Rada Strategii Społeczno – Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Raport nr 26, Warszawa 2005.

**Grzegorz Baran\***

Uniwersytet Jagielloński

Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej

**Grażyna Praweńska-Skrzypek\*\***

Uniwersytet Jagielloński

Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej

## **Czynniki sukcesu wdrażania centrów usług wspólnych w jednostkach samorządu terytorialnego**

### **Success Factors for the Implementation of Joint Service Centers in Regional and Local Authorities**

**Abstract:** The objective of this paper is to define key success factors for implementing joint services in the public sector. The concept of joint services appeared first in the private sector. It is mainly defined as the concentration or consolidation of functions, activities, services or resources into one stand-alone unit as a provider for the client units. The joint service model is described as being akin to an open market system, in which the provider and client units are in partnership in a similar way a company enters into an agreement with its customers. We have identified key success factors for implementing shared service centers in local government units. The results are based on literature studies and empirical research.

**Key words:** joint services, regional and local authorities, key success factors, public sector, implementation

## **Wprowadzenie**

W zarządzaniu w sektorze publicznym obserwujemy współcześnie ścieranie się dwóch koncepcji: *new public management* (NPM) i *governance*. Obie spotykają się

\*g.baran@uj.edu.pl

\*\*grazyna.praweńska-skrzypek@uj.edu.pl

z krytyką: pierwsza za nadmierną ekonomizację sektora, druga za brak zdolności skutecznej koordynacji oraz paraliż decyzyjny. Jakkolwiek krytyczni bylibyśmy wobec obu koncepcji i ujawniali ich słabości, to bezdyskusyjna pozostaje kwestia oczekiwań społecznych i pytań adresowanych do nauki o to, „jak zarządzać organizacjami i domeną publiczną, aby służyły one człowiekowi” [Praweńska-Skrzypek, Lenartowicz 2013, s. 92]. Poszukując odpowiedzi, musimy przy tym pamiętać o roli, jaką w tym procesie odgrywa ustawodawca. Określa on często nie tylko kompetencje i zakres usług świadczonych przez poszczególne organizacje, lecz także zakres możliwych form prawnych i metod, w jakich określona działalność może, a nawet musi być realizowana.

Postępujące zmiany otoczenia wpływają w istotny sposób na ewolucję w tej dziedzinie. Wdrażanie zmian w polskich organizacjach publicznych w ostatnich latach jest wspierane programami UE. W ich ramach pilotażowo sprawdzane są różne nowe podejścia i techniki. Ostatnie lata przyniosły wiele istotnych zmian w regulacjach prawnych odnoszących się do technik zarządzania w sektorze publicznym. Jedną z nich jest stworzenie prawnej możliwości zorganizowania centrów usług wspólnych (CUW) w JST. Rozwiązanie to wpisuje się zarówno w koncepcję *governance* – poprzez otwarcie na współpracę, tworzenie sieci, bazowanie na zaufaniu, jak i koncepcję NPM – poprzez koncentrowanie się na racjonalnym gospodarowaniu zasobami i redukcji kosztów.

Dostrzegając potencjał tkwiący w tym narzędziu, które z powodzeniem rozwija się w sektorze komercyjnym, niezbędne są badania dotyczące sposobów jego wdrożenia w JST, tak aby uniknąć zjawiska erozji, które obserwujemy w wypadku wielu innych technik przenoszonych z biznesu do sektora publicznego. W związku z tak określoną problematyką celem artykułu jest zidentyfikowanie kluczowych czynników sukcesu takiego wdrożenia. W artykule na podstawie krytycznej analizy literatury przedmiotu oraz badań empirycznych (z wykorzystaniem obserwacji uczestniczącej i ankiety audytoryjnej) podjęto próbę dowiedzenia, że uruchomienie CUW wymaga czasu, odpowiedzialnie zaplanowanego i systematycznie zrealizowanego procesu wdrożenia uwzględniającego wielkość JST oraz specyfikę świadczonych usług.

## Centra usług wspólnych w sektorze publicznym

Kiedy w Polsce na początku 2016 r. do porządku prawnego wprowadzono możliwość tworzenia wspólnej obsługi operacyjnej w jednostkach samorządu terytorialnego,

pojawiła się – zdaniem R. Grobelnego i M. Klupczyńskiego – szansa na większą samodzielność w decydowaniu o sposobie realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego oraz nowe możliwości racjonalizacji organizacyjnej czy wydatkowej [Grobelny, Klupczyński 2016, ss. 13–14]. Wśród głównych obszarów możliwej współpracy w ramach centrów usług wspólnych ustawodawca wymienia w szczególności obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną [Grobelny, Klupczyński 2016, s. 13]. J. Becker, B. Niehaves, A. Krause twierdzą, że wyłanianie się centrów usług wspólnych staje się kluczowym elementem reformy sektora publicznego, a sama strategia tworzenia takich centrów jest w obszarze sektora publicznego względnie nowa. W związku z tym problematyka efektywnej realizacji celów publicznych na drodze tego typu współpracy wymaga zwiększonej naukowej uwagi [Becker, Niehaves, Krause 2009, s. 2].

W związku z tym niezbędne wydaje się bardziej uważne przyjrzenie się istocie, funkcjom i sposobom funkcjonowania centrów usług wspólnych w odniesieniu do celów i zadań jednostek samorządu terytorialnego. To na objaśnieniu tych kwestii skoncentrujemy obecnie naszą uwagę w ramach wydzielonego w tym rozdziale pierwszego zadania cząstkowego na drodze do realizacji sformułowanego we wstępie celu.

Sama koncepcja centrów usług wspólnych narodziła się w latach 80. w sektorze gospodarczym jako sposób konsolidacji rozproszonych części działalności dużych korporacji w niezależną jednostkę [Walsh, McGregor-Lowndes, Newton 2008; Hawrysz 2015, ss. 50–51]. Obecnie, jak pisze Z. Czepelak, jest to rozwiązanie coraz powszechniej stosowane w organizacjach sektora publicznego w wielu rozwiniętych krajach: Wielkiej Brytanii, Holandii, Finlandii, Szwecji, Kanadzie, Stanach Zjednoczonych i Australii. W Wielkiej Brytanii centra usług wspólnych są wymieniane jako jeden z kluczowych filarów reorganizacji i rozwoju całego sektora finansów publicznych [Czepelak 2015, s. 1]. P. Walsh, M. McGregor-Lowndes i C. Newton wskazują na podstawie przeprowadzonych studiów literaturowych, że sektor publiczny najczęściej wzoruje się na rozwiązaniach wypracowanych uprzednio w sektorze przedsiębiorstw [Walsh, McGregor-Lowndes, Newton 2008].

Przywołani autorzy istotę centrum usług wspólnych określają jako koncentrację zasobów organizacji, dotąd wykorzystywanych w działaniach rozproszonych po całej strukturze organizacji w celu świadczenia po niższych kosztach wyższej jakości usług wielu wewnętrznym partnerom [Walsh, McGregor-Lowndes, Newton 2008]. Zdaniem L. Hawrysz centrum usług wspólnych sprowadza się do standaryzacji i konsolidacji



wspólnych funkcji występujących w organizacjach, realizowanych w celu usprawnienia przepływu informacji oraz dzielenia się wiedzą. W wyniku konsolidacji często następuje wydzielenie odrębnej jednostki, która ma dostarczać szczególne usługi przy najniższych kosztach i jak najwyższej jakości [Hawrysz 2015, s. 51].

Z. Czepelak przyjmuje trochę inną definicję centrum usług wspólnych, która określa je jako jednostkę powoływaną w celu skonsolidowania funkcji wsparcia w pojedynczej wydzielonej strukturze świadczącej usługi wspólne na rzecz klientów wewnętrznych. W wypadku JST w podstawowej postaci sprowadzałoby się to do powołania jednostki, która przejęłaby świadczenie zarówno pewnych usług wewnętrznych, jak i usługi księgowe, kadrowe, płace, IT na rzecz jednostek podlegających samorządowi [Czepelak 2015, s. 1]. Przywołany tu autor podkreśla, że choć pozornie może się to wydawać podobną formułą do centralizacji zadań, to na poziomie szczegółowych rozwiązań organizacyjno-zarządczych zachodzą zasadnicze różnice [Czepelak 2015, s. 1].

W podobnym duchu piszą P. Walsh, M. McGregor-Lowndes i C. Newton, zwracając uwagę, że koncentracja zasobów, na której opierają się centra usług wspólnych, nie jest tożsama z centralizacją, choć niektórzy błędnie tak to właśnie odczytują. Centra usług wspólnych są konstrukcją organizacyjną, która pozwala łączyć korzyści umiejętnie stosowanych centralizacji i decentralizacji. Pozwalają one pojedynczym jednostkom na utrzymanie kontroli nad decyzjami, przy jednoczesnym zapewnieniu efektu skali dzięki wspólnym systemom biznesowym i spójnym standardom [Walsh, McGregor-Lowndes, Newton 2008].

Podsumowując tę część rozważań dotyczącą przedstawienia istoty centrów usług wspólnych, odwołajmy się jeszcze do związanej definicji T. Burnsa i K. Yeatona, będącej syntezą przeprowadzonych przez nich w tym zakresie studiów literaturowych. Podkreślają przede wszystkim wspomniane już wyżej procesy koncentracji i konsolidacji obejmujące funkcje, działania, usługi lub zasoby, co prowadzi do wydzielenia samodzielnej jednostki dostarczającej dotychczas rozproszone funkcje, działania, usługi czy zasoby do szeregu wewnętrznych klientów w ramach organizacji [Burns, Yeaton 2008, s. 9].

Biorąc pod uwagę założenia niniejszego rozdziału, warto także zidentyfikować obszary, w których na świecie najczęściej powoływane są centra usług wspólnych. Robi to m.in. L. Hawrysz, która na podstawie studiów literatury wskazuje: usługi IT, księgowość i finanse, gospodarkę odpadami, urbanistykę, zaopatrzenie, służby drogowe, zarządzanie zasobami ludzkimi, zdrowie, usługi biblioteczne, straż pożarną, turystykę i promocję regionu [Hawrysz 2015, s. 51].

W literaturze przedmiotu wskazuje się szereg zalet wykorzystania w sektorze publicznym centrów usług wspólnych [AIM Insights 2012, s. 1]:

- niższe koszty transakcyjne,
- konsolidacja zaawansowanej wiedzy eksperckiej,
- większa profesjonalizacja i lepsze planowanie kariery w ramach skonsolidowanych funkcji,
- większa koncentracja na działalności podstawowej,
- lepsza promocja celów polityki regionalnej,
- przezwyciężenie geograficznych ograniczeń w dostępie do umiejętności,
- łatwiejsze wprowadzanie zmian.

Trochę inaczej ujęte wymienione korzyści odnajdziemy także u innych autorów [Burns, Yeaton 2008; Walsh, McGregor-Lowndes, Newton 2008; Czepelak 2015]. Z. Czepelak wymienia dodatkowo: wspólne zakupy towarów i usług, lepszą pracę zespołową, szczególnie wobec konieczności współpracy różnych podmiotów oraz większą motywację do wzrostu efektywności [Czepelak 2015, s. 3].

Ostatnią kwestią do rozważenia w niniejszym rozdziale jest model, według którego centra usług wspólnych mogą być wdrażanie w JST. P. Walsh, M. McGregor-Lowndes i C. Newton [2008] wyróżnili pięć takich modeli:

- klasyczny model centrum usług, gdy organizacja wydziela funkcje, zasoby, procesy i usługi w postaci nowej jednostki;
- dedykowane centrum usług, czyli powołanie zupełnie nowej organizacji jako niezależnego dostawcy usług;
- organizacje członkowskie, czyli organizacje zrzeszające i wspierające swoich członków poprzez oferowanie im określonego zakresu usług;
- model współlokacji, gdy pewna liczba organizacji współdzieli przestrzeń, zasoby i zasady działania;
- amalgamat, czyli nowa organizacja powstała w wyniku połączenia mniejszych organizacji świadczących podobne usługi.

Zmierzając do podsumowania podjętych w tym punkcie rozważań, warto nawiązać do refleksji S. Szukalskiego, który pisze o istotnych zmianach w sposobie funkcjonowania całej organizacji w związku z wdrożeniem centrum usług wspólnych. Jego zdaniem „mamy tutaj do czynienia z transformacją w strukturze i organizacji pracy, gdzie zmienia się charakter powiązań pomiędzy elementami struktur, pojawiają się nowe ich elementy, nowe role, funkcje i cele. Ma miejsce reorganizacja kadrowa, zmiana w zarządzaniu, przeprojektowanie procesów biznesowych, usprawnienie

systemów technologicznych i informatycznych wspierających przebieg procesów obsługiwanych przez centrum” [Szukalski 2012, s. 116]. Zatem ograniczenie zmian jedynie do wydzielenia pewnej grupy procesów po to, aby je zoptymalizować i zstandaryzować w ramach takiego centrum, nie jest wystarczające. Musi się zmienić funkcjonowanie całej organizacji, tak aby te nowo wydzielone procesy współgrały z częścią działań, które pozostały w organizacji macierzystej. Można zatem traktować centrum usług wspólnych jako impuls do dalej idących innowacji. Zresztą w takim właśnie kontekście analizuje te zmiany przywołany S. Szukalski [2012].

Niech zarysowana perspektywa posłuży jako rama podsumowania podjętych w tym rozdziale rozważań oraz punkt wyjścia do zasadniczej części opracowania dotyczącej krytycznych czynników sukcesu wdrażania centrów usług wspólnych w jednostkach samorządu terytorialnego. Nim jednak do tego przejdziemy, w kolejnym podrozdziale przedstawimy zmiany prawne, które zadecydowały o możliwości wprowadzania przedmiotowych zmian, a także w istotny sposób o ich możliwym kształcie.

## **Podstawy prawne tworzenia centrów usług wspólnych w JST**

Możliwość realizacji usług wspólnych w Polsce przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach wspólnych centrów została zainicjowana przez ustawodawcę na początku 2016 r. W związku z tym dla pełnej realizacji celu niniejszego opracowania niezbędna jest analiza prawnych podstaw, które określają kształt i formy realizacji zmian, o których tu mowa. Dalsze rozważania skoncentrowano na syntetycznym przedstawieniu tych kwestii.

Od pierwszego stycznia 2016 r. weszła w życie zmiana ustaw samorządowych oraz dotyczących świadczenia usług społecznych, która wprowadziła możliwość tworzenia Centrów Usług Wspólnych w JST. Zapisy artykułów 1, 20 oraz 21 mówią o tym, że zarówno gmina, jak i powiat oraz województwa samorządowe mogą zapewnić „wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną: jednostkom organizacyjnym gminy/powiatu i województwa samorządowego zaliczanym do sektora finansów publicznych, samorządowym instytucjom kultury oraz innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym/powiatowym/wojewódzkim osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badaw-

czych, banków i spółek prawa handlowego – zwanym dalej «jednostkami obsługiwanymi» [Dz. U., 2015, poz. 1045, art. 1, 20 i 21].

Ustawodawca wskazuje też, że wspólną obsługę może prowadzić urząd gminy/starostwo/urząd marszałkowski, inna jednostka organizacyjna gminy/powiatu/województwa, jednostka organizacyjna związku międzygminnego/związku powiatów albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego, zwane dalej „jednostkami obsługującymi”. W odniesieniu do jednostek obsługiwanych (będących jednostkami organizacyjnymi JST), rada gminy, powiatu oraz sejmik województwa określa w drodze uchwały jednostki obsługujące, jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi. Samorządowe instytucje kultury oraz inne gminne/powiatowe/wojewódzkie osoby prawne zaliczane do sektora finansów publicznych, utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, mogą przystąpić do wspólnej obsługi na podstawie porozumienia, po uprzednim zgłoszeniu tego zamiaru wójtowi, staroście, zarządowi województwa. Zakres wspólnej obsługi określa porozumienie zawarte pomiędzy jednostką obsługiwaną a obsługującą [Dz. U., 2015, poz. 1045, art. 1, 20 i 21].

W ustawie zapisano, że zarówno jednostki obsługiwane, jak i obsługujące powinny mieć dostęp do informacji i wgląd w dokumentację w odniesieniu do zadań w ramach wspólnej obsługi. Zastrzeżono, że zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie. W wypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych (będących jednostkami organizacyjnymi JST oraz samorządowymi instytucjami kultury) należy przekazać je w całości. Zapisano również, że jednostka obsługująca jest uprawniona do przetwarzania danych osobowych przetwarzanych przez jednostkę obsługiwaną w zakresie i celu niezbędnych do wykonywania zadań w ramach wspólnej obsługi tej jednostki [Dz. U., 2015, poz. 1045, art. 1, 20 i 21]. Ponadto w art. 35 przywołanej ustawy, który odnosi się do zmian w ustawie o finansach publicznych, zapisano, że kierownik jednostki obsługującej jest odpowiedzialny za gospodarkę finansową oraz rachunkowość i sprawozdawczość jednostki obsługiwanej, w zakresie obowiązków powierzonych uchwałą albo porozumieniem. Jeżeli w ramach wspólnej obsługi, jednostka obsługująca zaliczana do sektora finansów publicznych zapewnia realizację zadań głównego księgowego

jednostki sektora finansów publicznych przez osobę spełniającą wymogi, wówczas w jednostce obsługiwanej nie zatrudnia się głównego księgowego [Dz. U., 2015, poz. 1045, art. 35].

Zarówno gminy, jak i powiaty w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych mogą tworzyć związki międzygminne, powiatowe oraz powiatowo-gminne. Ustawa rozszerza możliwe formy współpracy, stwierdzając, w art. 1 oraz 20, przywołanej ustawy, że związek taki może być tworzony również w celu wspólnej obsługi [Dz. U., 2015, poz. 1045]. Ustawodawca wskazuje więc możliwość tworzenia CUW zarówno w ramach określonej JST, jak i w ramach ich związków [Dz. U. 2015, poz. 1045, art. 1, 20].

Warto zwrócić także uwagę na zapisy artykułu 11 dotyczącego zmian w ustawie o systemie oświaty oraz artykułu 41 odnoszącego się do ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Wprowadzono tu możliwość tworzenia przez organy prowadzące jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej lub organizowania wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej prowadzonych szkół i placówek (art. 11) oraz wspólnej obsługi żłobków, klubów dziecięcych i ich zespołów (art. 41) [Dz. U. 2015, poz. 1045, art. 11, 41].

Przy okazji trzeba odnotować, że w wypadku usług o pomocy społecznej przywołana ustawa w art. 28 wprowadza możliwość konsolidacji usług tego sektora (przewidziano tę możliwość zarówno na poziomie gminy, jak i powiatu oraz województwa). W odniesieniu do usług regulowanych w ustawie o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej w art. 43 przewidziano, że zarówno gmina, jak i powiat mogą nie tylko łączyć takie jednostki (także z jednostkami pomocy społecznej), lecz także zlecić organizacjom pozarządowym realizację obsługi ekonomiczno-administracyjnej [Dz. U. 2015, poz. 1045, art. 28, 43].

W sektorze publicznym wszelkie możliwe formy działania muszą być wskazane w ustawie. Dokonany przegląd najnowszej regulacji pokazuje, że JST na wszystkich poziomach mogą tworzyć CUW – „zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną” [art. 1, 20 i 21]. Zostało stworzone nowe narzędzie, nowa możliwość działania, chociaż nie ma przymusu jej stosowania. Procedura tworzenia CUW jest nieco inna w wypadku samorządowych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz w wypadku instytucji kultury i jednostek mających osobowość prawną. Wspólna obsługa może być tworzona zarówno wewnątrz JST, pomiędzy jej jednostkami, jak i dla kilku gmin czy powiatów, a także dla związków gminno-powiatowych. Oprócz usług administracyjnych, szczególnie duże

możliwości łączenia obsługi powstały w odniesieniu do instytucji kultury, szkół i placówek oświatowych, żłobków oraz innych zaliczanych do sektora finansów publicznych gminnych/powiatowych/wojewódzkich jednostek posiadających osobowość prawną, utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych.

Próbując podsumować te rozważania, warto ponownie nawiązać do wzmiankowanej już na początku poprzedniego rozdziału myśli sformułowanej przez R. Grobelnego i M. Klupczyńskiego. Przywołana przez nich definicja samorządu terytorialnego jeszcze z okresu dwudziestolecia międzywojennego określa samorząd terytorialny jako instytucję powołaną do załatwiania części spraw administracji państwowej w charakterze organu państwa [Panejko 1926, s. 81, cyt. za: Grobelny, Klupczyński 2016, s. 14], co w ciągu lat istotnie zmieniono, zapisując w porządku prawnym „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców” (Europejska karta samorządu lokalnego), które to zapisy doczekały się ostatecznie wyrażnego uwzględnienia w Konstytucji RP [art. 16 ust. 2] poprzez zaznaczenie roli i samodzielności samorządu terytorialnego [Grobelny, Klupczyński 2016, s. 14]. Jednak jak słusznie zauważają przywołani autorzy, „doświadczenia ponad 25 lat pokazują jednak, że samodzielność w sposobie realizacji zadań nie daje pełnej swobody organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Co więcej, mimo szczerej chęci przeprowadzania oddolnych zmian w wielu aspektach przepisy prawa wprost ograniczają możliwość racjonalizacji organizacyjnej czy wydatkowej. Przełom w tej kwestii ma przynieść wprowadzenie możliwości powoływania tzw. centrów usług wspólnych” [Grobelny, Klupczyński 2016, s. 14].

W świetle problematyki podjętych tu rozważań na gruncie nauk o zarządzaniu, trzeba jednak koniecznie podkreślić, że wiele będzie zależeć od sposobu wdrożenia. Jest bowiem szansa, że opisywane tu zmiany mogą wpłynąć nie tylko na sposób realizacji zadań w tym czy innym obszarze funkcjonalnym, lecz także mogą istotnie zmienić sposób myślenia o tym, czym jest organizacja publiczna i jak w związku z tym powinny działać JST. Jeżeli jest to zmiana znacząca, o charakterze strategicznym, to wdrożenia nie można postrzegać w kategoriach zmiany pojedynczej techniki zarządzania, ale jako istotną zmianę sposobu funkcjonowania organizacji. To oznacza, że wymagana jest zasadnicza zmiana zachowań organizacyjnych, a krytycznym czynnikiem sukcesu jest właściwe zaprojektowanie i przeprowadzenie procesu wdrożenia.

## Krytyczne czynniki sukcesu wdrażania CUW – wnioski z badań

Niemal od początku ustanowienia samorządu terytorialnego w Polsce przewidziano możliwość współdziałania pomiędzy JST w różnych formach organizacyjno-prawnych – np. poprzez tworzenie związków komunalnych czy porozumień. W niektórych miastach od wielu lat można było też obserwować w procesach inwestycyjnych praktyki współdziałania zbliżone do koncepcji CUW, gdy np. remont ulicy wymagał współdziałania różnych służb i przedsiębiorstw związanych z sieciami infrastruktury podziemnej, budowy dróg i zagospodarowania ich otoczenia, co wiązało się z powoływaniem jednostki koordynującej działania różnych instytucji w tym zakresie. Zbliżony charakter miały też powszechne w miastach Zakłady Ekonomiki Oświaty (ZEAS-y).

Wdrożenie takich rozwiązań wymaga zasadniczych zmian procesowych i organizacyjnych, które nie zatrzymują się tylko na poziomie wprowadzenia nowych rozwiązań zmieniających sposób realizacji określonych zadań, ale wywierają wpływ na relacje międzyludzkie, strukturę, a nawet kulturę organizacyjną. To na tych zagadnieniach skoncentrujemy obecnie naszą uwagę, opierając dalsze rozważania na krytycznej analizie literatury przedmiotu oraz wynikach własnych badań empirycznych.

W literaturze wskazuje się szereg czynników sukcesu wdrażania centrów usług wspólnych. P. Walsh, M. McGregor-Lowndes i C. Newton wymieniają: konieczność badania strategicznych konsekwencji wdrożenia, monitorowanie i zarządzanie kosztami, problem odpowiedzialności, zabezpieczenie realizacji warunków umowy oraz odpowiedzialność za wyniki [Walsh, McGregor-Lowndes, Newton 2008]. T. Burns i K. Yeaton zwracają z kolei uwagę na: konieczność rozwoju umiejętności zarządzania procesami i projektami, silne wsparcie ze strony naczelnego kierownictwa, zaplanowanie i zadbanie o efektywność komunikacji, szczególną dbałość o właściwe zarządzanie zmianą oraz stopniowe wprowadzanie zmian [Burns, Yeaton 2008, ss. 7–8].

R. Raudla i K. Tammel uznają ponadto za szczególnie ważne: umiejętne zarządzanie ludźmi w procesie wdrożenia, wybór właściwych funkcji, które zostaną wydzielone w postaci CUW, oraz świadomość, że skuteczne wdrożenie wymaga szeregu zmian w strukturze organizacyjnej, łącznie z przedefiniowaniem ról organizacyjnych, a także pociąga za sobą zmianę kultury organizacyjnej [Raudla, Tammel 2015, ss. 158–179].

Z. Czepelak, analizując centra usług wspólnych obsługujące placówki oświatowe w Polsce, zidentyfikował pewne rezultaty, na których podstawie można wnioskować na temat czynników sukcesu wdrożenia takich rozwiązań w JST [Czepelak 2015, ss. 7–8]:

- wdrożenie wspólnego systemu obsługi jest trudnym przedsięwzięciem i niesie ze sobą wiele napięć, ale w efekcie pozwala na usprawnienie procesów i poprawę jakości usług;
- dyrektorzy placówek z czasem przekonali się do zmiany, co może posłużyć jako dobra praktyka pomocna we wdrażaniu takich zmian w innych jednostkach;
- w wypadku scentralizowania obsługi finansowej nie uzyskano redukcji zatrudnienia, ale uzyskano istotny efekt jakościowy (wysoki poziom obsługi, sprawny obieg i jakość wytwarzanych dokumentów są wręcz wzorcowe).

Biorąc pod uwagę obawy pracowników jednostek, co do których planowane są wdrożenia usług wspólnych, warto podkreślić szczególnie ten ostatni punkt, gdyż strach przed redukcją zatrudnienia jest w tym wypadku poważnym źródłem niechęci przed zmianą.

Z kolei w publikacji Australian Institute of Management, która prezentuje wyniki badań na temat funkcjonowania centrów usług wspólnych w sektorze publicznym, podkreśla się pewne zagrożenia, które mogą być przeszkodą we wdrożeniu lub zakłócić ich prawidłowe funkcjonowanie, a mianowicie [AIM Insights 2012, s. 1]:

- utratę początkowego optymizmu ze strony decydentów,
- obawę utraty kontroli na poziomie indywidualnych organizacji tworzących centrum usług.

Ta utrata optymizmu jest szczególnie prawdopodobna wówczas, gdy w procesie wdrażania pojawiają się nieplanowane koszty, nieprzewidziane trudności czy opóźnienia. Dlatego ważne jest systematyczne podejście do zmiany i dobrze zaplanowany proces wdrożenia, tak aby przewidzieć wszelkie zakłócenia i móc z odpowiednim wyprzedzeniem skutecznie na nie zareagować. Jednym z kluczowych czynników sukcesu takiego wdrożenia jest także włączenie na odpowiednio wczesnym etapie pracowników dotychczas realizujących wydzielane funkcje, dobra komunikacja i przejrzyste wyjaśnienie im reguł działania powstającego centrum, tak aby zminimalizować obawy związane z tą zmianą.

Aby się zorientować, jakie problemy rodzą się przy podjęciu decyzji o wdrożeniu i skonfrontować je ze wskazywanymi w literaturze czynnikami sukcesu wdrożeń CUW, przeprowadziliśmy dwa badania:



1. w grudniu 2015 r. obserwację uczestniczącą oraz ankietę audytoryjną wśród dyrektorów wydziałów Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie oraz dyrektorów jednostek rządowej administracji zespolonej w województwie małopolskim;
2. w styczniu 2016 r. obserwację uczestniczącą podczas spotkania przedstawicieli samorządów gmin województwa małopolskiego, poświęconego problemom związanym z wprowadzaniem CUW, po wejściu w życie 1 stycznia 2016 r. Ustawy wprowadzającej do obrotu prawnego CUW w JST.

W spotkaniu z dyrektorami wydziałów Urzędu Wojewódzkiego i jednostek wojewódzkiej administracji zespolonej w grudniu 2015 w dyskusji wzięło udział 17 dyrektorów, w obecności dyrektora generalnego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie. Podczas całego spotkania przeprowadzono obserwację uczestniczącą. Dyskusja została poprzedzona: (1) wystąpieniem naukowców z Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, którzy prezentowali ideę, formy i korzyści współpracy organizacji publicznych oraz (2) wystąpieniem przedstawicieli firmy konsultingowej PwC, którzy skupili się na przedstawieniu procesu wdrażania, korzyści oraz dobrych praktyk w zakresie tworzenia CUW i generalnie zachęcali do przeprowadzenia takiej zmiany.

Spotkanie to było zainspirowane przez wojewodę, który był zdeterminowany do utworzenia CUW administracji wojewódzkiej – obejmującego wydziały urzędu oraz jednostki wojewódzkiej administracji zespolonej. Zamierzano utworzyć CUW w postaci odrębnej jednostki, zlokalizowanej w osobnym, dużym budynku i przypisanie mu szerokiego zakresu funkcjonalności. Wzorem był przeprowadzony wcześniej proces koordynacji usług w samym Urzędzie Wojewódzkim, który spotkał się z dużym oporem dyrektorów wydziałów, gdyż rozpoczął się od procesów kadrowych i został odebrany jako istotne ograniczenie możliwości zarządzania podległymi wydziałami.

Właściwie wszystkie głosy w dyskusji były bardzo krytyczne. Wskazywano na bezsensowność rozwiązania oraz brak możliwości pomiaru sukcesu takiej zmiany. Można powiedzieć, że w klasycznej formie uzewnętrzniał się opór wobec zmiany narzucanej odgórnie.

Po prezentacjach ekspertów i dyskusji została przeprowadzona ankieta audytoryjna. Zebrany przedstawiono zestaw funkcji i poproszono o określenie, jaka część działalności w danym zakresie mogłaby być przekazana do wspólnego zarządu lub mogłaby być zarządzana przez wyodrębnioną jednostkę. Wszyscy obecni wskazali na obsługę zamówień publicznych oraz 80–100% związanych z nimi czynności. Często (14 osób) wskazywano też: administrowanie nieruchomościami, modernizacje i remonty (90% zakresu usług), zaopatrzenie i zakupy (80–100%), obsługę archiwalną (50–100%), obsługę IT

(70–100%). Nieco mniej wskazań dotyczyło obsługi logistycznej i transportu oraz spraw związanych z ochroną informacji niejawnych. Najmniejsza gotowość wydzielenia funkcji i przekazania ich do CUW dotyczyła spraw kadrowych oraz obsługi kancelaryjnej.

Analiza wyników pozwala sformułować kilka wniosków. Wprowadzanie CUW jest głęboką zmianą w sposobie zarządzania świadczeniem usług publicznych. Nie można jej wprowadzać pośpiesznie, odgórną decyzją, gdyż napotyka się na totalny opór ze strony kadry kierowniczej, mimo że generalnie dostrzegają oni korzyści wynikające z takiej organizacji pracy. Nie można zaczynać wydzielenia funkcji od spraw najtrudniejszych, lecz przeciwnie – od niekontrowersyjnych, niechętnie wykonywanych, tak aby ta początkowa zmiana przyniosła pewny i szybki efekt. Wnioski te w pełni pokrywają się ze spostrzeżeniami klasyków zarządzania zmianami. Proces nie może przebiegać zbyt szybko i być narzucony bez wspólnej diagnozy, rozbudzenia potrzeby, niezadowolenia z istniejącej sytuacji [Spector 2012, ss. 52–54].

Podsumowując, chociaż badana organizacja miała już pewne doświadczenia w wydzielaniu funkcji i przenoszeniu ich do wyodrębnionej jednostki, obsługującej w tym zakresie inne komórki urzędu, w dyskusji nie podjęto wątków związanych z procesem wprowadzania zmiany, zakresem usług wspólnych ani regulowaniem relacji pomiędzy CUW, a obsługiwanymi jednostkami. Dyskusja była manifestacją oporu wobec zmiany.

W drugim spotkaniu, w styczniu 2016 r., z przedstawicielami JST z terenu województwa małopolskiego uczestniczyło blisko 30 osób, najczęściej sekretarzy gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, kilku reprezentantów administracji powiatowej oraz administracji większych miast. Dyskusja dotyczyła możliwości i zagrożeń związanych z wdrożeniem CUW w JST i została poprzedzona wystąpieniem naukowców z Instytutu Spraw Publicznych UJ na ten temat oraz szczegółowym omówieniem nowych, obowiązujących od 1 stycznia 2016 r. regulacji prawnych, które wprowadziły te nowe możliwości/formy organizacji działalności JST.

Podczas dyskusji przeprowadzono obserwację uczestniczącą. Dyskusja przedstawicieli JST była bardzo burzliwa. Skoncentrowana była przede wszystkim na:

1. wyjaśnieniu kwestii obligatoryjności/dowolności wdrożenia przedmiotowej zmiany oraz zakresu odpowiedzialności za zadanie i nadzoru, w przypadku wydzielenia funkcji i przekazania jej do wyodrębnionej jednostki;
2. możliwych do zastosowania rozwiązań w zależności od statusu formalno-prawnego organizacji wdrażających CUW (jednostki bez osobowości prawnej, jednostki kultury oraz jednostki posiadające osobowość prawną);

3. trybie powoływania CUW (czy niezbędna jest uchwała rady gminy);
4. sensowności i zakresie zawierania umów pomiędzy CUW i jednostkami obsługiwanymi;
5. zakresie zleczanych usług (wskazywano sprawy osobowe, administracyjne, rachunkowość);
6. modelu zarządzania CUW (czy jedna spośród współpracujących jednostek, czy zupełnie nowa jednostka).

Zauważono też, że jeżeli CUW będzie jednostką budżetową, to może świadczyć także usługi na zewnątrz.

Analiza wyników obserwacji pozwoliła sformułować następujące wnioski. Z obserwowanej dyskusji jednoznacznie wynikało, że inne są potrzeby małych JST, inny jest sposób rozumienia sensu stosowania tego nowego instrumentu zarządzania. Postrzegano go bardziej jako możliwość łączenie zasobów różnych jednostek samorządowych i wspólne działanie, głównie w celu obniżenia kosztów. W większych JST (przede wszystkim w większych miastach), gdzie jest bardzo duża liczba jednostek świadczących podobne usługi i są już tradycje zbliżonych działań (CUW sektorowych – np. obsługa finansowa i personalna szkół), zwracano uwagę na inne kwestie. Na przykładzie ZEAS-ów w dużych miastach wskazywano na zagrożenia związane z usamodzielnianiem się CUW, zdobywaniem pozycji monopolistycznej i narzucaniem warunków obsługi, nierównoważnym traktowaniem jednostek obsługiwanych, a także potencjalnym faworyzowaniem zewnętrznych jednostek obsługiwanych (lepiej płacących) w miarę zdobywania pozycji jako wyspecjalizowana jednostka usługowa. Podkreślano konieczność jednoznacznego ustalenia warunków współpracy oraz stałego nadzoru. Sugerowano, że dobrym rozwiązaniem w dużych miastach będzie istnienie kilku CUW dla określonego sektora usług, pozwalające zminimalizować zagrożenie monopolizacją usług.

Podsumowując tę część wyników, uczestniczące w dyskusji JST nie miały doświadczeń we wdrażaniu i funkcjonowaniu CUW, z wyjątkiem ZEAS-ów w miastach, które jednak nie mają wszystkich cech CUW. Ich reakcja na pojawienie się nowej formy działania nie była entuzjastyczna, ale też nie była wroga. JST postrzegały ją jako pewną możliwość łączenia zasobów i redukcji kosztów (w mniejszych gminach i powiatach), zastanawiano się, jak zwiększyć możliwe korzyści, a zmniejszyć zagrożenia związane z ich działalnością (w miastach). Dyskutowano nad zakresem wydzielenia funkcji, a także nad sposobem sformułowania umów wzajemnych uwzględniających zarówno specyfikę organizacji, jak i regulujących kwestie odpowiedzialności i nadzo-

ru. Zwracano też uwagę na konieczność zarządzania wzajemnymi relacjami pomiędzy CUW a obsługiwanyimi jednostkami.

## Podsumowanie

Wprowadzanie CUW w JST jest głęboką zmianą organizacyjną i wymaga zarządzania jej wprowadzaniem. Odwołuje się do powszechnie akceptowanej w organizacjach publicznych koncepcji współdziałania. Jednak zakładając najwyższy poziom profesjonalizmu i etosowej motywacji zarządzających i pracowników organizacji publicznych, naiwnością jest oczekiwanie, że w organizacjach tych narzucanie takich głębokich zmian organizacyjnych nie napotka oporu. Dowiodły tego prezentowane w powyższym tekście badania wśród pracowników rządowej administracji wojewódzkiej.

Proces organizacji i wdrażania CUW ma swoją specyfikę i dynamikę. Trzeba zaczynać od prostych procesów, od spraw niedużych i niekontrowersyjnych, które szybko dają efekt i budują klimat dla dalszych zmian. Organizacja musi też dać sobie czas na uczenie się. Monitorować i analizować efekty. Tego zabrakło w omawianym przypadku rządowej administracji wojewódzkiej. Ważne jest, aby wiedzieć, co dzięki CUW chcemy osiągnąć i jakie będą konsekwencje, jeżeli tego nie zrobimy. Warto też rozważyć, co się może nie udać i jakie są problemy/zagrożenia – ten typ refleksji cechował dyskusję badanych przedstawicieli JST.

Konieczne jest jasne określenie zasad, spisanie ich i zawarcie we wzajemnej umowie pomiędzy jednostką wyodrębniającą funkcje oraz przejmującą ich realizację. Procesy regulujące współdziałanie muszą być jasno opisane i zestandaryzowane. Umowy wzajemne powinny uwzględniać specyfikę organizacji. Kierownicy jednostek współpracujących muszą sobie zdać sprawę z tego, że wzrośnie ich rola w zarządzaniu relacją pomiędzy jednostką i CUW. Te kwestie były obecne w dyskusji przedstawicieli JST.

## Bibliografia

**AIM Insights (2012)**, *Shared Services in the Public Sector*, Australian Institute of Management, White Paper, August.

**Becker J., Niehaves B., Krause A. (2009)**, *Shared Services Strategies and Their Determinants: A Multiple Case Study Analysis in the Public Sector*, „AMCIS 2009 Proceedings”, Paper 14.

**Burns T.J., Yeaton K.G. (2008)**, *Success factors for implementing shared services in government*, IBM Center for the Business of Government, Washington, DC.

**Czepelak Z. (2015)**, *Możliwości racjonalizacji kosztów działania placówek oświatowo-wychowawczych, w oparciu o przepisy dotyczące centrów usług wspólnych*, „Eskpertyzy Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego”, nr 4(4).

Europejska karta samorządu lokalnego, Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

**Grobelny R., Klupczyński M. (2016)**, *Centralizacja działalności w jednostkach samorządu terytorialnego z wykorzystaniem centrum usług wspólnych*, [w:] I. Wieczorek (red.), *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego. Wybrane aspekty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

**Hawrysz L. (2015)**, *Centra usług wspólnych w sektorze publicznym w Polsce*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw”, 5/2015.

**Panejko J. (1926)**, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż.

**Prawelska-Skrzypek G., Lenartowicz M. (2013)**, *Zarządzanie humanistyczne w ujęciu funkcjonalistycznym, systemowym i pozytywnym*, [w:] B. Nierenberg, R. Batko, Ł. Sułkowski (red.), *Zarządzanie humanistyczne*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, s. 91-105.

**Raudla R., Tammel K. (2015)**, *Creating shared service centres for public sector accounting*, „Accounting, Auditing & Accountability Journal”, 28(2).

**Spector B. (2012)**, *Wprowadzanie zmian w organizacji. Teoria w praktyce*, PWN, Warszawa.

**Szukalski S. (2012)**, *Procesowe i organizacyjne innowacje w centrach usług wspólnych*, „Acta Universitatis Lodzensis”, nr 268.

Ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw z dnia 25 czerwca 2015 r., Dz.U. z 2015 r. poz. 1045.

**Walsh P., McGregor-Lowndes M., Newton C. J. (2008),** *Shared services: Lessons from the public and private sectors for the nonprofit sector*, „Australian Journal of Public Administration”, 67(2).



**Izabela Różańska-Bińczyk\***

Uniwersytet Łódzki

Wydział Zarządzania

## **Współczesne trendy w pozyskiwaniu pracowników w jednostkach samorządu terytorialnego**

### **Modern Trends in the Recruitment Process in Regional and Local Authorities**

**Abstract:** The goal of this article is to present good practices of recruitment in selected regional and local authorities. Theoretical part describes the essence and the idea of recruitment. Empirical part of the article is based on own research of recruitment process at three selected regional and local authorities. Article emphasizes a significant role of implementation of recruitment good practices from business in public administration and also desired directions of changes in this area.

**Key words:** human resource management, recruitment, public sector, regional and local authorities

## **Wprowadzenie**

Organizacje publiczne, dostosowując się do zmieniających się warunków, otoczenia, oczekiwań społecznych zaczynają wykorzystywać sprawdzone wzorce zaczerpnięte z innych organizacji publicznych i biznesowych. Szukają ulepszeń, nowych narzędzi i metod z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, aby wypełniać swoje zadania w sposób satysfakcjonujący dla klientów, pracowników i samej organizacji. Poszukują sprawdzonych rozwiązań i nowości w obszarach, do których do tej pory nie przywiązywało się zbyt dużej uwagi, właśnie w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi. Coraz większe znaczenie w tych organizacjach odgrywa koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego, promująca przenoszenie dobrych praktyk biznesowych do organizacji publicznych.

\* izabela.rozanska@uni.lodz.pl



Celem opracowania jest przedstawienie i ocena wprowadzonych nowatorskich rozwiązań w obszarze pozyskiwania pracowników w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego. Szczególna uwaga została zwrócona na innowacyjny charakter tych zmian i dobre praktyki w danym obszarze.

W części teoretycznej artykułu została omówiona istota i pojęcie rekrutacji pracowników. Część badawcza artykułu oparta jest na wynikach badań własnych przeprowadzonych od stycznia 2013 r. do września 2016 r. poświęconych między innymi pozyskiwaniu pracowników w celowo dobranych jednostkach samorządu terytorialnego.

W artykule została podkreślona znacząca rola, jaką odgrywa implementacja dobrych praktyk biznesowych w obszarze pozyskiwania pracowników w administracji publicznej oraz pożądane kierunki zmian w tym obszarze.

Inspiracją do powstania niniejszego opracowania był udział autorki w projekcie współfinansowanym ze środków EFS w ramach PO KL: „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w Jednostkach Samorządu Terytorialnego”, gdzie pracowała w charakterze specjalisty – coacha. Ważną przesłanką jest również obserwacja, że problematyce pożądanych zmian w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej w opinii autorki poświęcona jest niedostateczna liczba publikacji, stąd chęć podzielenia się swoim doświadczeniem zawodowym w tym zakresie [Różańska-Bińczyk, Łuczak 2015, s. 288].

## Metody doboru personelu

Jednym z najistotniejszych elementów rozwoju oraz istnienia każdej organizacji jest pozyskiwanie odpowiedniej kadry na poszczególne stanowiska. Jest to jeden z kluczowych procesów zarządzania zasobami ludzkimi. Nie jest on łatwy, gdyż zależy od wielu czynników, wymaga czasu i nakładów finansowych [Pocztowski 2003, ss. 141]. Według B. Jamki rekrutacja ma na celu przede wszystkim zapewnienie personelu w celu zapełnienia aktualnych braków kadrowych bądź tych, które mogą wystąpić w niedalekiej przyszłości [Jamka 2001, s. 18]. Rekrutacja jest jednym z etapów procesu doboru kadr. Na ten proces składa się kilka etapów [Wacławska 2008, ss. 67–70]:

- określenie zapotrzebowania na pracowników; ważne jest wzięcie pod uwagę:
  - czy planowane jest przez firmę nowe przedsięwzięcie,
  - czy podejmuje się działalność na nowo eksplorowanym rynku,

- czy wprowadza się nowe produkty i usługi,
- ograniczenia zakresu działań,
- redukcji kosztów,
- ustalenie potrzeb jakościowych; potrzebne są:
  - analiza charakteru pracy – opis zadań i określenie stosunku zależności,
  - opis pracy – analiza oferowanych warunków, zakresu odpowiedzialności i wykonywanych zadań,
  - specyfika pracy – określenie cech i wizerunku przyszłego pracownika,
- rekrutacja pracowników,
- selekcja pracowników,
- adaptacja pracowników.

Do pracy można rekrutować kandydatów z dwóch alternatywnych źródeł rekrutacji: wewnętrznego i zewnętrznego. Przy wyborze źródła rekrutacji ważnym czynnikiem jest faza rozwoju organizacji. W początkowej fazie rozwoju rekrutacja pracowników odbywa się z zewnętrznego rynku pracy. Faza stabilizacji organizacji pozwala na wykorzystanie wewnętrznych zasobów i pozyskanie pracowników na zasadzie przesunięć poziomych lub pionowych, co nie wyklucza wykorzystania jednocześnie zasobów pracy z rynku zewnętrznego [Załoga 2013, ss. 25–29]. Rekrutacja wewnętrzna jest mniej kosztowna i mniej czasochłonna oraz istnieje mniejsze ryzyko popełnienia błędu. Własny pracownik szybciej wdraża się do pracy i jest bardziej zmotywowany do rozwoju. Rekrutacja wewnętrzna ma również wady takie jak m.in.: ograniczona możliwość wyboru pracowników, brak dopływu „świeżej krwi” oraz możliwość pojawienia się konfliktu między pracownikami. Jeśli chodzi o rekrutację zewnętrzną, to jej zaletą jest skorzystanie z większej możliwości wyboru kandydatów do pracy, pozyskanie pracowników nieobciążonych rutyną, mniejsze problemy ze zdobyciem autorytetu na stanowiskach kierowniczych. Do wad tej rekrutacji należą: większe ryzyko popełnienia błędu, ewentualny demotywacyjny wpływ na kadrę firmy (zawiedzione nadzieje na awans) czy dłuższy okres adaptacji.

Rekrutacja kończy się wyselekcjonowaniem odpowiedniej grupy kandydatów ubiegających się o dane stanowisko. Selekcja to zespół działań mających na celu wybranie – według kryteriów efektywnej obsady danego stanowiska pracy – odpowiedniego kandydata spośród określonej grupy [Listwan 1999, s. 87]. Istnieje duży wybór metod selekcji. Najczęściej wykorzystywane są: kwestionariusze osobowe, rozmowy kwalifikacyjne i referencje. Bardzo dokładnymi metodami selekcji są: metoda oceny zintegrowanej, testy psychometryczne, dane biograficzne i rozmowy ustrukturo-

ryzowane. Im więcej wiarygodnych inspiracji, które wspierają podejmowanie zasadniczych decyzji w sprawie selekcji, tym jest ona skuteczniejsza [Armstrong 2001, ss. 331–332].

Rekrutacja pracowników jest procesem ciągłym i wymaga rzetelnego przygotowania osób odpowiedzialnych za ten obszar. Aby dobór personelu był skuteczny, należy poznać i umieć zastosować do konkretnej sytuacji różnorodne formy i narzędzia rekrutacji. We współczesnych czasach niezbędną czynnością jest ciągła analiza i rozpoznawanie zewnętrznego i wewnętrznego rynku pracy, aby w sytuacji nagłego odejścia pracownika bądź pracowników umieć wykorzystać skuteczne metody rekrutacyjne, co pozwoli na skrócenie czasu na znalezienie odpowiedniego kandydata. Nie mniej istotną sprawą jest rzetelne przygotowanie do tego procesu osób za niego odpowiedzialnych. Rekrutacja przeprowadzona nieskutecznie to taka, kiedy pracownik po krótkim czasie rezygnuje z dalszej współpracy lub gdy pracodawca zmuszony jest nie przedłużyć umowy z nowo zatrudnionym pracownikiem. W tych wypadkach pracodawca ponosi wszystkie koszty błędnie przeprowadzonego procesu rekrutacyjnego. Poza tym istotnym elementem źle przeprowadzonej rekrutacji jest stracony czas i wydłużenie okresu zatrudnienia odpowiedniej osoby na dane stanowisko.

### **Metodyka badań**

Część badawczą artykułu oparto na wynikach badań własnych autorki prowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce w okresie od stycznia 2014 do września 2016 r. Wspomniane badania mają charakter interpretatywny. Prowadzono je zgodnie z metodyką studium przypadku [Czakon 2013, ss. 92–112], wykorzystując różne źródła informacji i różne metody badań, takie jak: wywiad, analiza dokumentacji i obserwacja naukowa. Przebadano łącznie 99 jednostek uczestniczących w projekcie. W artykule wykorzystano fragmenty materiału empirycznego poświęconego procesom w obszarze pozyskiwania pracowników w badanych podmiotach, w szczególności te pozwalające dokonać analizy dobrych praktyk w wymienionym obszarze występujące w jednostkach samorządu terytorialnego, a wzorowanych na rozwiązaniach stosowanych w organizacjach biznesowych. Ponadto z ogółu objętych badaniem jednostek wybrano tylko niektóre. Kryteriami doboru organizacji, przyjętymi przez autorkę, były: osiągnięcie sukcesu we wdrożeniu opracowanych standardów oraz innowacyjny charakter opracowanych narzędzi. Przeprowadzono również wywiady na temat opracowanych narzędzi z burmistrzami, sekretarzami oraz pra-

cownikami działów kadr i wydziałów organizacyjnych wspomnianych jednostek. Prezentowane wyniki badań pochodzą z trzech celowo dobranych jednostek – dwóch urzędów miast oraz starostwa powiatowego, zatem nie mają one charakteru reprezentatywnego. Można jednak na ich podstawie formułować wnioski o poprawności działań w badanym obszarze [Różańska-Bińczyk 2015, ss. 191–192].

### Wyniki badań

Urząd Miejski A zatrudnia obecnie ponad 500 pracowników. Dyrektor działu kadr, chcąc zwiększyć prawdopodobieństwo sukcesu procesu rekrutacyjnego, postanowił to osiągnąć poprzez wykorzystanie odpowiednich narzędzi umożliwiających lepszą weryfikację kompetencji kandydatów oraz postanowił ciągle doskonalić kompetencje osób, które są odpowiedzialne za ten proces. Zdecydował wesprzeć proces rekrutacyjny wykorzystaniem testów psychometrycznych. Do tej pory w procesie rekrutacyjnym w danej jednostce wykorzystywane były tylko testy kwalifikacyjne zwane też testami umiejętności. Testy te pozwalają sprawdzić wiedzę kandydata pod kątem stanowiska, na które aplikuje. W stosunku do wszystkich kandydatów jest stosowany ten sam test, co pozwala porównać w sposób obiektywny poziom wiedzy poszczególnych kandydatów. Niemniej trudno było zweryfikować podczas procesu rekrutacyjnego tzw. kompetencje miękkie wymagane na poszczególnych stanowiskach pracy. Dlatego zaczęto w danej jednostce zdobywać wiedzę na temat zasadności stosowania testów osobowościowych. Testy osobowościowe mierzą: predyspozycje osobowościowe do odgrywania określonej roli w organizacji (np. zdolności przywódcze czy zdolności zarządzania relacjami z klientem); kompetencje indywidualne (np. umiejętność rozwiązywania konfliktów, kompetencje komunikacyjne); możliwości intelektualne (np. inteligencja ogólna, inteligencja emocjonalna); kompetencje społeczne (zdolności społeczne i komunikacyjne, umiejętności społeczne i umiejętności komunikacyjne, umiejętność adaptacji, wrażliwość retoryczna, a także zbiór wielu różnych zdolności, umiejętności i cech [Martowska 2012, s. 15]).

Wzorując się na rozwiązaniach stosowanych w organizacjach biznesowych i po przeprowadzeniu wywiadu z zewnętrznym konsultantem ds. zarządzania zasobami ludzkimi, zdecydowano się wykorzystać w procesie rekrutacyjnym testy osobowościowe. Wspólną decyzją dyrektora działu kadr i jego współpracowników jeden z pracowników odbył odpowiedni kurs i zdobył wymagany certyfikat umożliwiający stosowanie opisanych testów. Testy psychometryczne zaczęto wykorzystywać podczas

procesu rekrutacyjnego. Na uwagę zasługuje świadomość pracowników działu kadr, że niezależnie od wartości statystycznej kwestionariusze psychometryczne nie zastąpią bezpośredniej rozmowy z kandydatem do pracy. Wyniki przeprowadzonych testów w danej jednostce służą jako wsparcie procesu rekrutacyjnego, i jest to tylko dodatkowe narzędzie w tym procesie. Znalezienie odpowiednich kandydatów to tylko jedno z wielu zastosowań testów psychometrycznych. Współczesne organizacje wykorzystują je również do lepszego poznania już zatrudnionej kadry i oprócz rekrutacji oraz selekcji wykorzystują je do planowania ścieżek karier czy opracowania planów rozwojowych swoich pracowników [Rocznik, Jagodzińska 2016, s. 50]. Stosowanie takich testów można również postrzegać jako element budowania wizerunku firmy jako atrakcyjnego pracodawcy, gdyż tego typu wspierające narzędzia są postrzegane przez kandydatów jako profesjonalne, nowoczesne metody wykorzystywane przez świadome tego organizacje. W danej jednostce oprócz testów wiedzy, testów psychometrycznych, rozmowy kwalifikacyjnej wykorzystywane są inne nowoczesne narzędzia takie jak m.in.: wywiad oparty na kompetencjach, wywiad sytuacyjny czy próbki pracy. Wszystkie wykorzystywane narzędzia i metody są sprawdzonymi rozwiązaniami stosowanymi w organizacjach biznesowych i umiejętnie dopasowane do potrzeb danej jednostki.

Starostwo Powiatowe B zatrudnia 64 pracowników. Władze starostwa, zdając sobie sprawę, że istotnym elementem pozyskania dobrych pracowników w ich organizacji jest zbudowanie mocnego wizerunku pracodawcy, postanowiły o ten ważny obszar szczególnie zadbać. Sekretarz po przeanalizowaniu wyników badań dotyczących budowania mocnego wizerunku pracodawcy dostępnych w literaturze fachowej stopniowo zaczęła wdrażać większość z tych działań.

Silna marka organizacji ułatwia między innymi przyciąganie i zatrudnienie kompetentnych pracowników, zapewnia niższą fluktuację w firmie i przekłada się na bardziej zaangażowany i zadowolony zespół pracowników. Prawdziwy i skuteczny *employer branding* to długoterminowa strategia przyciągania, zaangażowania i zatrzymywania najbardziej utalentowanych pracowników w organizacji. *Employer branding* pomaga zapewnić wyższy poziom zaangażowania pracowników, obsługi klienta i jest jednym z najważniejszych wskaźników wartości organizacji [Macnar 2016, s. 13].

Pani sekretarz zaczęła od przedstawienie swojego pomysłu i zaangażowania w ten proces pracownikom działu kadr. Następnie wynajęła zewnętrzną firmę szkoleniową, która przedstawiała najważniejsze informacje na temat *employer branding* i sposoby jego budowania osobom, które zostały w te działania zaangażowane. Osta-

tecnie pani sekretarz wraz ze swoim zespołem zdecydowała, że spróbują zrealizować zadania wizerunkowe samodzielnie. W obszarze pozyskiwania zdecydowano przede wszystkim poprawić komunikację z kandydatami, zmodyfikować ogłoszenia o pracę, opracować profesjonalny proces rekrutacyjny, wprowadzić informację zwrotną dla każdego kandydata biorącego udział w procesie rekrutacyjnym. W pierwszej kolejności zdecydowano się opracować profesjonalne dopasowane do kultury organizacyjnej ogłoszenie o pracę. Postanowiono, że należy odejść od schematycznego, sztywnego szablonu ogłoszenia, którym do tej pory się posługiwano. Zaczęto większą wagę przywiązywać do jego treści, tak aby nie zawierało tylko wymagań stawianych kandydatom, ale żeby odzwierciedlało również to, jaką organizacją jest starostwo i w jaki sposób chce być postrzegane przez kandydatów. Wprowadzono też następujące działania mające na celu poprawę komunikacji między kandydatami:

- wprowadzono obowiązek poinformowania kandydatów o przyjęciu ich dokumentów aplikacyjnych (dotyczy to sytuacji, gdy dokumenty są wysyłane drogą mailową lub listownie) oraz powiadomienia o terminie rozpatrzenia zgłoszeń wraz z opisem procesu rekrutacyjnego (z ilu etapów będzie się składał, z kim będą się odbywały rozmowy kwalifikacyjne itp.);
- kandydaci odrzuceni na etapie weryfikacji dokumentów aplikacyjnych są o tym informowani z podziękowaniem za zainteresowanie ofertą,
- kandydaci po każdym etapie procesu rekrutacyjnego otrzymują w jak naj szybszym możliwym terminie informację telefoniczną o przebiegu procesu rekrutacyjnego i decyzji co do ich osoby;
- po zakończeniu procesu rekrutacyjnego wszyscy kandydaci otrzymują informację, że proces został zakończony.

Zgodnie z zasadą udzielania konstruktywnej informacji zwrotnej każdy kandydat ma prawo wiedzieć, co zdecydowało, że został oceniony negatywnie. W związku z tym wprowadzono zasadę przekazywania kandydatom informacji o ich mocnych stronach oraz obszarach wymagających doskonalenia – jest to zwięzły, konkretny komunikat, na co organizacja kładzie przy danym stanowisku szczególny nacisk, a czego zabrakło danemu kandydatowi. Za każdym razem kandydat otrzymuje podziękowania za udział w procesie i zaangażowane w poszczególne etapy rekrutacji.

Urząd Miejski C w obszarze „pozyskiwania pracowników” przygotował kilka nowoczesnych – jak na dotychczasowe praktyki stosowane w tym urzędzie – rozwiązań w opisywanym obszarze. W pierwszej kolejności pracownik działu kadr przygotował szkolenia i tzw. „pigułkę wiedzy” z najnowszych trendów stosowanych w rekrutacji

i selekcji pracowników skierowanych do burmistrza i sekretarza jako osób odpowiedzialnych za zarządzanie zasobami ludzkimi. Chcąc przekonać swoich przełożonych do wprowadzenia zmian w tym obszarze, zostało również zorganizowane spotkanie z coachami projektu. Na spotkaniu zostały omówione narzędzia i metody rekrutacyjne z sukcesem używane w innych jednostkach oraz organizacjach biznesowych. Ponadto przedstawiono wyniki badań z kilku firm potwierdzające skuteczność stosowania tych metod. Po przeprowadzeniu tych działań oraz cyklu spotkań został zminimalizowany opór władz urzędu przed wprowadzeniem nowych narzędzi oraz koncepcji w obszarze pozyskiwania pracowników. Następnie przygotowana została wzorcowa lista pytań na rozmowę kwalifikacyjną, z której mogą skorzystać osoby rekrutujące. W zależności od rodzaju stanowiska, na jakie zostaje ogłoszony nabór, za każdym razem dokonywany jest wybór odpowiedniego zestawu pytań. Wzorcowa lista pytań jest dokumentem wewnętrznym, znajdującym się u specjalisty ds. kadr. Zaczęto również większą uwagę przykładąć do weryfikacji kompetencji społecznych kandydatów. Jest to tym ważniejsze, że przed wprowadzeniem zmian skupiano się wyłącznie na sprawdzeniu kwalifikacji kandydatów na poszczególne stanowiska oraz sprawdzano jedynie ich wiedzę merytoryczną. Powodem tej zmiany jest bieżąca aktualizacja wiedzy na temat zarządzania zasobami ludzkimi i korzystanie z wiedzy zawartych w czasopiśmie i raportach branżowych, że wysoko rozwinięte kompetencje społeczne stanowią obecnie podstawowe kryterium doboru pracowników na większość stanowisk. Szczególnie zaś ważne stają się one w wypadku pracy wymagającej ciągłego kontaktu z innymi ludźmi, co ma odzwierciedlenie w większości stanowisk we wspomnianym urzędzie. Każdy proces rekrutacyjny jest rzetelnie przygotowywany pod nadzorem specjalisty ds. kadr i nie ma już miejsca na przypadkowe działania, jak to się zdarzało wcześniej. Ważną zmianą jest również wprowadzenie nowej praktyki polegającej na angażowaniu pracowników urzędu w proces polecania kandydatów i rozpowszechniania informacji o prowadzonej rekrutacji w danym urzędzie. Jest wzór przejęty z organizacji biznesowych, który sprawdził się w badanej jednostce. Okazało się, że trzech pracowników zatrudnionych z polecenia szybciej wdrożyło się do pracy w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi w tradycyjny sposób i spełnili oczekiwania przełożonych w zakresie wykonywanej pracy. Polecenia w badanej jednostce odbywają się w sposób nieformalny – czyli bez żadnej gratyfikacji finansowej dla osób polecających, na zasadzie zaangażowania pracowników. Niemniej w tym obszarze mają być docelowo wprowadzone rozwiązania wzorowane na tych stosowanych w biznesie.

## Wnioski z badań

Rekrutacja jest istotną subfunkcją zarządzania zasobami ludzkimi. Rzetelnie zaplanowana i przeprowadzona, dopasowana do rzeczywistych potrzeb organizacji przynosi oczekiwane rezultaty. Na podstawie przedstawionych w niniejszym artykule wyników badań można wysnuć wniosek, że proces pozyskiwania pracowników jest coraz bardziej doceniany przez organizacje i dostrzega się coraz większą dbałość o jego przygotowanie i przeprowadzenie. Osoby odpowiedzialne za zarządzanie zasobami ludzkimi w przedstawionych organizacjach publicznych na bieżąco aktualizują wiedzę, korzystają ze sprawdzonych narzędzi funkcjonujących w biznesie i umieją je zastosować w swojej jednostce. Należy podkreślić, że jeśli określone narzędzia i metody się sprawdziły, to osoby te prowadzą dalsze działania usprawniające. Przykładem może być wykorzystanie internetu jako źródła do samokształcenia oraz umieszczania ogłoszeń rekrutacyjnych, wymiana wiedzy między jednostkami i organizacjami biznesowymi czy korzystanie z networkingu w procesie rekrutacji.

Bardzo istotne jest, aby wprowadzone zmiany były zgodne z nurtem Nowego Zarządzania Publicznego i opierały się na wzajemnym transferze wiedzy oraz dokonaniach pomiędzy sektorem administracji publicznej a sektorem biznesu [Róžańska-Bińczyk, Łuczak 2015, s. 298].

Wizja takiej rekrutacji wiąże się ze strategicznym kształtowaniem *employer branding*. Jego skuteczność mierzy się zaufaniem do marki. Zaufanie zaś to wynik konsekwentnych i długotrwałych działań. Większość jednostek posługuje się standardowymi metodami w procesie pozyskiwania pracowników, takimi jak analiza dokumentów aplikacyjnych i rozmowa kwalifikacyjna. Przedstawione w niniejszym opracowaniu jednostki wykazują się bardziej rozwiniętymi metodami w tym obszarze, wykorzystując narzędzia takie jak: wywiad oparty na kompetencjach, próbki pracy, networking czy testy psychometryczne. Niniejsze opracowanie pozwala na pokazanie dobrych praktyk stosowanych w obszarze pozyskiwania pracowników w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego. Intencją autorki jest zachęcenie przedstawicieli innych urzędów odpowiedzialnych za zarządzanie zasobami ludzkimi do zainspirowania się przedstawionymi rozwiązaniami i ewentualnego wdrożenia ich do praktyki urzędu.



## Bibliografia

- Armstrong M. (2001)**, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Dom Wydawniczy ABC, Kraków.
- Jamka B. (2001)**, *Dobór wewnętrzny i zewnętrzny pracowników*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Listwan T. (red.) (1999)**, *Zarządzanie kadrami. Podstawy teoretyczne i ćwiczenia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Macnar A. (2016)**, *Moc employer branding jak zbudować skuteczną strategię marki pracodawcy?*, „Personel i Zarządzanie”, nr 8 (317), sierpień.
- Martowska, K. (2012)**, *Psychologiczne uwarunkowania kompetencji społecznych*, Wydawnictwo Liberi Libri, Warszawa.
- Pocztowski A. (2003)**, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Rocznik B., Jagodzińska M. (2016)**, *Narzędzia dla rekrutera. Rola testów psychometrycznych w procesie rekrutacji*, „Personel i Zarządzanie”, nr 10 (319), październik.
- Różańska-Bińczyk I., Łuczak P. (2015)**, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w Jednostkach Samorządu Terytorialnego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, Tom VI, zeszyt 4, cz. I, Łódź-Warszawa.
- Różańska-Bińczyk I. (2016)**, *Przykład dobrych praktyk oceniania pracowników w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego, Sukces w zarządzaniu kadrami*, [w:] Stor M., Listwan T. (red.), *Dylematy zarządzania kadrami w organizacjach krajowych i międzynarodowych. Problemy zarządczo-ekonomiczne*, Nr 429, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Załoga W. (2013)**, *Proces rekrutacji pracowników w nowoczesnej organizacji*, [w:] Kieżun W., Wołęjszo J., Sirko S. (red.) (2013), „Public Management 2013”, Wyzwania i dylematy zarządzania organizacjami publicznymi Tom 1, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.
- Wacławska P. (2008)**, *Jak dobrać bezbłędnych pracowników, czyli minimalizowanie ryzyka osobowego na etapie poprzedzającym nawiązanie stosunku pracy*, Walters Kluwer, Warszawa.

## Część III

---

### Aspekty finansowe w działaniach jednostek samorządu terytorialnego



**Krystyna Celarek\***

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

Wydział Humanistyczny, Instytut Politologii

## **Zadania powiatu: zakres i finansowanie – analiza stanu obecnego i postulaty de lege ferenda**

### **Land District Tasks: Their Scope and Financing – an Analysis of the Present Status and Legislative Proposals**

**Abstract:** The study discusses the scope of and rules for financing own and assigned tasks completed by land districts. The author's attention is focused on the problem of dual nature of the tasks and on determining whether or not the division into own and assigned tasks and their financing are done in accordance with the criterion of „locality” of the tasks; it may be reasonably argued that in view of financial difficulties experienced by the state, the rule of providing sufficient funds to cover expenditures of a land district is increasingly broken. The amounts of income are insufficient not only to carry out development activity, but also to complete current tasks, including those assigned by state administration.

**Key words:** tasks of a land district, income sufficiency, task financing

## **Wstęp**

W 1990 r. reaktywowano w Polsce samorząd terytorialny w gminie, następnie w 1998 r. rozszerzono samorząd terytorialny o powiaty i samorząd województwa. Samorząd terytorialny to w pierwszym rzędzie podmiot prawa publicznego, który z woli ustrojodawcy jest nosicielem tylko jemu przypisanych praw podmiotowych i którego zasadniczą funkcją jest wykonywanie zadań publicznych niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów prawa publicznego, przede wszystkim niezastrzeżonych na rzecz państwa [Błaś, 2002, ss. 7–9].

\* krystynacelarek@poczta.fm

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi wprowadzenie jednostek samorządu terytorialnego (JST) miało na celu zdecentralizowanie władzy publicznej poprzez przekazanie części zadań do realizacji na szczeblu samorządowym. Za źródło uporządkowania kompetencji poszczególnych szczebli samorządowych należy uznać Konstytucję RP, która respektując postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego [Europejska, 15.10.1985], zdecydowała o zasadach zdekoncentrowania władzy w Polsce.

W świetle jej art. 15 (odpowiednio ust. 1 i ust. 2) „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”. Ponadto także art. 16 ust. 2 Konstytucji RP zapewnia samorządowi prawo do wykonywania istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, dodatkowo wzmocnione treścią wynikającą z Preambuły Konstytucji RP, która stanowi, że „prawo podstawowe dla Państwa [jest] oparte [...] na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Jak wynika z przytoczonych regulacji, realizacja wyodrębnionych ustawowo zadań publicznych przez jednostki samorządowe tworzy podstawę dla samodzielnego ich funkcjonowania. Co za tym idzie, brak wyodrębnienia z zadań publicznych tych, które w miejsce organu władzy państwowej równie dobrze może zrealizować jednostka działająca na szczeblu samorządowym, stawiałby pod znakiem zapytania sens decentralizacji władzy publicznej [Feret 2013, ss. 48–62].

W artyku 164 ust. 2 Konstytucji RP dopuszczono możliwość tworzenia – obok gminy – innych jednostek samorządu terytorialnego i odesłano w tym zakresie do ustawodawstwa zwykłego. System samorządu terytorialnego w Polsce, zgodnie z dyrektywami wynikającymi z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, oparty jest na zasadzie subsydiarności. Zasada ta opiera się na dwóch założeniach. Pierwszym jest domniemanie zadań i kompetencji na rzecz gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, drugim zaś powierzenie innym jednostkom samorządu terytorialnego (powiatom, województwom) zadań przekraczających możliwości gminy. Zadania powiatu i województwa samorządowego mają charakter jedynie uzupełniający wobec zadań realizowanych przez gminy [Boć 2001, s. 53].

W uzasadnieniu do projektu ustawy o samorządzie powiatowym podkreślano, że powiaty w proponowanym kształcie mają rozszerzyć w sposób istotny funkcjonalny zakres samorządu terytorialnego, być łącznikiem między gminą a administracją rzą-

dową. Powiaty miały ogniskować życie publiczne w zakresie, który przekracza możliwości gminy i sprzyjać indywidualizacji administrowania przez uwzględnienie specyficznych cech wspólnoty powiatowej. Podnoszono w uzasadnieniu, że dodatkowym czynnikiem jest większa efektywność administracji samorządowej niż zbędnych i likwidowanych urzędów rejonowych.

Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na charakter zadań realizowanych przez powiaty i źródeł ich finansowania. Analiza zagadnienia dualizmu zadań powiatu i próba wykazania, czy wyodrębnienie zadań własnych i zleconych oraz ich finansowanie następuje na podstawie kryterium „lokalności” zadań [Knosala 1998, ss. 184–185].

## **Zadania własne a zadania zlecone**

Zasadą jest, że każda jednostka samorządu terytorialnego wykonuje przede wszystkim zadania własne, służące zaspokajaniu potrzeb danej wspólnoty samorządowej. Zadania zlecone są wyjątkiem od tej zasady i obejmują pozostałą sferę administracji publicznej (zwłaszcza sferę administracji rządowej) wtedy, gdy zostaną zlecone przez ustawę lub przekazane w sposób przewidziany przez ustawę, zwłaszcza w drodze porozumienia. W stosunku do zadań zleconych EKSL stanowi, że w razie delegowania kompetencji społecznościom lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej społeczności te powinny, w miarę możliwości, mieć pełną swobodę dostosowania tych kompetencji do warunków miejscowych. Ze względu na zadania zlecone jednostka samorządu terytorialnego staje się strukturą o charakterze dualistycznym. Zlecenie nie powoduje bowiem włączenia danego zadania do zadań własnych, ale uruchamia funkcję wykonawczą, jaką od tej pory będzie pełnić jednostka samorządowa wobec administracji rządowej [Zimmermann 2012, s. 191].

Aby ustalić, czy jakiś zadanie ma charakter własny, czy zlecony, należy dokonać analizy każdego przypadku na gruncie prawa materialnego [Tarno 2002, s. 43].

Zgodnie z art. 166 Konstytucji RP zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych.

Stosownie zaś do art. 167 konstytucji RP jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im

zadań. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Decentralizacja władzy publicznej, rozbudowa samorządności społecznej, wzmacnianie samorządów, przekazywanie im kompetencji, których nie powinny wykonywać ogniwa administracji rządowej – wszystkie te procesy mają rację bytu i szansę powodzenia tylko wówczas, gdy działaniom tym towarzyszy tworzenie jednostkom samorządu terytorialnego możliwości uzyskiwania odpowiednich środków finansowych na realizację zadań. Tego rodzaju działania albo muszą przyjmować formę dotacji z budżetu państwa, albo wymagają określenia dochodów własnych [Skrzydło, LEX 2013, pobrano 25.06.2016].

Podział zasobów publicznych między administrację rządową i jednostki samorządu terytorialnego odpowiednio do przypadających im zadań w zasadzie może być realizowany na podstawie reguł adekwatności bądź proporcjonalności. Dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego powinny się jednak opierać na regule adekwatności, a nie proporcjonalności, niezależnie od tego, która ze wskazanych zasad podziału zasobów publicznych ma zastosowanie w odniesieniu do kształtowania dochodów własnych i subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to z jednej strony, że wysokość tych dotacji powinna w pełni pokrywać koszty, jakie jednostka samorządu zmuszona jest ponieść, aby zrealizować zadania z zakresu administracji rządowej, a z drugiej strony, że zadanie zlecone powinno być realizowane w takim jedynie zakresie, na jaki pozwalają środki finansowe przekazane danej gminie, powiatowi lub województwu samorządowemu w formie dotacji celowej z budżetu państwa [Niezgoda, LEX 2012, pobrano 01.07.2016].

Zauważyć bowiem należy, że z punktu widzenia podziału zasobów publicznych między administrację rządową i samorząd terytorialny rządowy charakter zadań publicznych przejawiać się powinien w pełnej odpowiedzialności administracji rządowej za finansowanie przypisanych jej zadań publicznych. Zgodnie zaś z konstytucyjną zasadą podziału zasobów, wyrażoną w art. 167 ust. 1 i 4, zarówno administracja rządowa, jak i jednostki samorządu terytorialnego otrzymują udział w dostępnych zasobach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań [Niezgoda, LEX 2012, pobrano 03.07.2016].

Środki przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa na finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej, pochodzące z dochodów budżetowych oraz przychodów, w pełni pokrywać powinny koszty realizacji tych zadań. Nie ma bowiem, w świetle konstytucyjnej zasady podziału zasobów publicznych, uzasadnienia, aby ciężary związane z finansowaniem zadań rządowych ponosiła nie społeczność narodowa, której potrzeby zaspokaja realizacja tych zadań, tylko społeczności poszczególnych gmin, powiatów czy województw samorządowych. Nie można więc wymagać, aby jednostki samorządu finansowały, nawet w części, wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej z własnych zasobów uzyskanych z dochodów własnych lub subwencji ogólnej albo pochodzących z zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz emisji papierów wartościowych.

## **Zadania powiatu**

Ustawa o samorządzie powiatowym [Ustawa, 5.06.1998], spełniając standardy europejskie, była poważnym krokiem naprzód w procesie reformy administracji publicznej. Ustawodawca nie ustrzegł się jednak pewnych nieścisłości w regulacjach, które powinny być potraktowane bardziej precyzyjnie. Obecnie powiaty stanowią przedmiot wielu kontrowersji, odnoszących się zarówno do kwestii zasadniczych (i to tak zasadniczych, jak celowość ich utrzymywania w obecnej postaci), jak i bardziej szczegółowych, wobec których mogą się okazać konieczne zmiany (np. w zakresie funkcjonowania zarządu powiatu w obecnym kształcie). Na szczebel powiatów przeniesiono taki sam ustrój, jaki był już ugruntowany w podstawowej jednostce samorządu terytorialnego – gminie, a następnie w gminie w 2002 r. „zlikwidowano” zarząd gminy – organem wykonawczym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) – wskazując stosowne uzasadnienie dla likwidacji zarządu gminy. Zarówno powiat, jak i gmina załatwiają wszystkie sprawy dotyczące kwestii lokalnych, a powiat, zgodnie z zasadą pomocniczości (subsydiarności), powinien się zajmować tymi sprawami lokalnymi, których gmina nie może realizować [Hadrowicz 2010, ss. 22–28].

Zgodnie z art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym [Ustawa, 5.06.1998] powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury oraz



ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki, geodezji, kartografii i katastru, gospodarki nieruchomościami, administracji architektoniczno-budowlanej, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, ochrony praw konsumenta, utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, obronności, promocji powiatu, współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [Ustawa, 24.04.2003], działalności w zakresie telekomunikacji. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Ustawy mogą określać inne zadania powiatu. Ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat. Powiat na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy przekazuje jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu. Zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin.

Stosownie do art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym powiat jest zobowiązany do wykonywania zadań publicznych w takim zakresie, jaki wynika z ustaw; o tym, czy i jakiego rodzaju zadania ciążą na powiecie, decydują przepisy materialnego prawa administracyjnego, według których powinny być rozstrzygnięte wątpliwości dotyczące rozróżnienia zadań gminnych i powiatowych [Wyrok, 3.07.2002].

Przepis art. 4 ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że powiat wykonuje zadania o charakterze ponadgminnym, wiąże się to bezpośrednio ze stosowaną w prawie samorządowym zasadą subsydiarności, stosowaną m.in. przy podziale zadań pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Doktryna wskazuje, że zasada ta stanowi podstawę określania zadań publicznych oraz określenia podstawowych zasad wykonywania zadań publicznych [Dolnicki, Cybulska, Glumińska-Pawlic, LEX 2007, pobrano 08.07.2016].

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że z punktu widzenia ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie zadaniowo-kompetencyjnym podstawowe znaczenie ma kwestia podziału zadań na własne i zlecone, a konkretnie

zagadnienie proporcji między tymi zadaniami. Ustawodawca, dzieląc kompetencje samorządu terytorialnego na własne i zlecone, kieruje się w zasadzie swobodnym uznaniem. Efektem jest ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań publicznych, trudno bowiem mówić o samodzielności w wypadku wykonywania tzw. zadań zleconych, które są finansowane w drodze dotacji celowych, co, jeżeli nie wyłącza, to ogranicza możliwość dysponowania tymi środkami przez jednostki samorządu terytorialnego [Jagoda, LEX 2011, pobrano 10.07.2016r].

Dokonując oceny zadań powiatu, należy wyraźnie wskazać na dysproporcję – w każdym razie ilościową – między zadaniami administracji rządowej realizowanymi przez powiat a zadaniami własnymi powiatu. Można nawet dojść do wniosku, że z punktu widzenia charakteru realizowanych zadań powiat jest bardziej zbliżony do administracji rządowej niż samorządowej [Boć 2001, s. 56].

Potwierdzeniem powyższego mogą być rozwiązania przyjęte w ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne [Ustawa, 17.05.1989]. Ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne, rozdzielając Służbę Geodezyjną i Kartograficzną na pion nadzoru geodezyjnego i kartograficznego i pion administracji geodezyjnej i kartograficznej, przesądziła o tym, że o ile organy i jednostki organizacyjne nadzoru geodezyjnego i kartograficznego należą do struktur administracji rządowej, o tyle organy administracji geodezyjnej i kartograficznej funkcjonują w ramach samorządu terytorialnego, chociaż wykonywane przez nie zadania należą do zakresu zadań administracji rządowej. Organami administracji geodezyjnej i kartograficznej są marszałkowie województw oraz starostowie [Lang, Stefańska, LEX, 2013, pobrano 12.07.2016].

## **Finansowanie zadań własnych i zleconych powiatów**

Przekazanie w drodze ustaw zadań z zakresu administracji rządowej do realizacji powiatu powinno się odbywać przy jednoczesnym zabezpieczeniu na ich wykonanie środków finansowych. Mając na uwadze obowiązujące przepisy prawa wykonanie zadań zleconych powinno się odbywać przy wykorzystaniu środków finansowych przekazanych na ten cel z budżetu państwa. Zgodnie z art. 166 ust. 2 Konstytucji RP, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych niż własne zadań publicznych. Zadania te mają charakter ogólnopaństwowy i wykonywane są przez jednostki samorządu terytorialnego w imieniu administracji rządowej [Skrzydło, LEX 2013, pobrano 12.07.2016].

Z powierzeniem tych zadań korelatywnie sprzężony został obowiązek dostarczenia jednostkom samorządu terytorialnego odpowiednich, a zarazem wystarczających środków finansowych z budżetu państwa na ich należyte wykonanie. Finansowanie zadań zleconych powiatom z zakresu administracji rządowej dalekie jest od zapisów ustawowych i w znacznym stopniu ogranicza możliwość rzetelnego wykonania ciągłych na jednostkach samorządu terytorialnego obowiązków. Przyznanie dotacji na realizację zadań zleconych nie może bowiem pociągać za sobą sytuacji, w której ograniczona zostanie możliwość prawidłowej realizacji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Należy zaznaczyć, że powiaty nie kwestionują nałożenia na nich obowiązków związanych z realizacją zadań zleconych, problem dotyczy bowiem nie faktu powierzenia, lecz zabezpieczenia na ten cel środków finansowych. Przekazanie zadań zleconych, bez należytego finansowania kosztów ich realizacji, narusza ukształtowane w obowiązujących przepisach prawa zasady w zakresie realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego tychże zadań [Stanowisko, 27.11.2009].

Mając to na uwadze, można stwierdzić, że wobec pojawiających się trudności finansowych państwa w coraz mniejszym stopniu realizowana jest zasada adekwatności dochodów w stosunku do wydatków powiatu. Dochody te nie wystarczają nie tylko na prowadzenie działalności rozwojowej, lecz także na realizację bieżących zadań, w tym zleczanych przez administrację rządową. Państwo chętnie przerzuca zadania na powiaty, nie analizując ani nie obliczając kosztów ich realizacji, mimo że istnieje taki obowiązek ustawowy. Co ważniejsze, kierowane przez samorządy wnioski do TK o łamanie zasady adekwatności wynikającej wprost z ustawy zasadniczej spotykają się z negatywnym rozpatrzeniem w myśl zasady, że jeżeli jednostka samorządu terytorialnego otrzymuje nowe zadania, to możliwość ich realizacji powinna być oceniana w kontekście jej sytuacji finansowej w ogóle, a nie w ramach tego jednego zadania [Wyszkowska 2014, ss. 13–21].

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę również na konieczność uwzględnienia ogólnej sytuacji budżetu państwa w ocenie stosowania art. 167 Konstytucji RP, co tylko potwierdza słuszność tezy, że należałoby dążyć do większego uniezależnienia finansów jednostek samorządu terytorialnego od sytuacji budżetowej państwa. Byłoby to możliwe jedynie w sytuacji zwiększenia ich samodzielności dochodowej. Dlatego też powinno się dążyć do większego udziału źródeł dochodów, na które miałyby wpływ samorządy [Wyszkowska 2014, ss. 13–21].

Zasadne jest podkreślenie, że winien zostać zatrzymany proces dalszego przekazywania powiatom w drodze ustawowej nowych zadań jako zadań własnych, chociaż

cech zadań własnych one nie wykazują. Dotąd mieliśmy do czynienia z żądaniami odwrotnymi. Chodziło o to, by przekazywaniu zadań jako zadań własnych towarzyszyło odpowiednie zwiększenie źródeł dochodów własnych lub subwencji oraz dotacji. W grę wchodzi nie tylko rozczarowanie samorządowców, jeśli chodzi o możliwości wyegzekwowania odpowiednich zmian źródeł dochodów ze strony władz centralnych, lecz także doświadczenie, jeśli chodzi o granice absorpcji, czyli zdolności lokalnych władz i ich aparatu wykonawczego do wykonywania bliżej nieograniczonej liczby zadań, tak różnych od siebie, ale mających jedną wspólną cechę – konieczność dodatkowego finansowania z budżetu, potrzeby organizowania nowego aparatu wykonawczego, angażowania majątku trwałego samorządu [Dębowska-Romanowska 2014, ss. 7–11].

Zwracając uwagę na nadużywanie zlecenia zadań własnych, które w zasadzie winny być zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej, warto podkreślić, jakie są niezbywalne cechy zadania własnego samorządu. Pierwsza to lokalność zadania publicznego, czyli zadanie musi mieć takie znamiona, aby mogło mieć wymiar lokalnego interesu publicznego. Druga niezbędną cechą to pewien poziom kreatywności, czyli możliwości kształtowania tych stosunków przez organy samorządu. Kryteria progowe są więc, wbrew orzecznictwu sądów administracyjnych, dostatecznie jasne i wynikają wprost z Konstytucji RP. Także zadania zlecone samorządowi nie są i nie mogą być identyczne pod względem cech prawnych z zadaniami zlecanymi innym podmiotom przez państwo. O ich wykonaniu decyduje bowiem demokratycznie wyłoniona władza lokalna. Choć są one wykonywane i finansowane pod nadzorem władz centralnych, to jednak musi być uszanowana podmiotowość polityczno-prawna samorządu. Samorząd nie może być zatem mechanicznym wykonawcą poleceń władz centralnych w tym zakresie. Słusznie, dotacje na zadania zlecone stanowią część dochodów budżetowych samorządów, tak samo jak wydatki na ich wykonanie są wydatkami budżetów lokalnych [Dębowska-Romanowska 2014, ss. 7–11].

Własnymi zadaniami są zadania publiczne służące zaspokajaniu wspólnoty samorządowej. Zadania zlecone to zadania wynikające z uzasadnionych potrzeb państwa [Dolnicki 2012, ss. 278–279].

Należy podkreślić, że z podziału zadań na własne i zlecone nie wynika z przeciwstawienia wspólnoty samorządowej i państwa, bowiem z prawnego punktu widzenia wspólnota ta również we własnym zakresie sprawuje administrację publiczną [Dolnicki 2012, ss. 278–279].

Zgodnie z art. 94 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną [Ustawa, 13.10.1998] do właściwości starosty przechodziły, jeżeli przepisy szczególne nie stanowiły inaczej, jako zadania z zakresu administracji ogólnej zadania i kompetencje kierowników tych urzędów. Wykonywanie zadań z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej przed wejściem w życie reformy administracyjnej należało do zadań kierowników urzędów rejonowych, a zatem obecnie zadania te należą do starosty i trzeba je traktować jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. W ustawie Prawo budowlane nie ma przepisu określającego, że zadania z zakresu tej ustawy są zadaniami z zakresu administracji rządowej. Nie ma więc i środków rządowych na realizację tych zadań. Jeszcze bardziej jaskrawym przykładem jest stan, który obowiązywał przy realizacji zadań wynikających z przepisów ustawy o szczegółowych zasadach przygotowań i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych [Ustawa 10.04.2003] – specustawa. Zgodnie z zapisami art. 11a ust. 1 specustawy starosta wydaje na wniosek właściwego zarządcy dróg (w gminie: wójta, burmistrza, prezydenta; w powiecie: zarządu powiatu) decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych. Zgodnie z unormowaniami art. 12 ust. 4a specustawy decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za nieruchomości wydaje organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – w omawianym stanie starosta. Stosownie do art. 23 specustawy w sprawach nieuregulowanych w przedmiotowej ustawie w zakresie odszkodowań stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (UGN) (zadania starosty są w UGN zadaniami z zakresu administracji rządowej). Reasumując – starosta wydający zezwolenie na realizację inwestycji drogowej (ZRID), orzekający m.in. o wywłaszczeniu nieruchomości pod drogę, wykonywał zadania własne (gdyż specustawa nie zawierała określenia, że są to zadania z zakresu administracji rządowej), a następnie ten sam starosta ustalający odszkodowanie w związku z wydaną decyzją ZRID i tutaj, zważywszy na zapisy UGN, realizował zadania z zakresu administracji rządowej. Dopiero zmianą, która weszła w życie 28 października 2015 r., wprowadzono zapis, że zadania realizowane przez powiaty na podstawie wspomnianej specustawy są zadaniami z zakresu administracji rządowej. Ponieważ ustawa obowiązuje od 25 maja 2003 r., to powiaty przez tyle lat finansowały zadania, które miały ewidentnie charakter zadań rządowych.

Powyższe przykłady potwierdzają, że problemem powiatów są nie tylko ograniczone środki na realizację zadań z zakresu zadań administracji rządowej, lecz także podejście dość dowolne ustawodawcy w nakładaniu na powiaty kolejnych zadań własnych, które z uwagi na ich naturę winny mieć charakter zadań rządowych.

## Podsumowanie

Celem niniejszego opracowania jest zwrócenie uwagi na podnoszony w środowisku praktyków samorządowych charakter zadań przypisanych powiatom i próbę przeniesienia na powiaty zadań, które według praktyków mają charakter zadań zleconych, a przypisywane są jako zadania własne.

Wskazane problemy mają – w moim przekonaniu – przyczynę głębszą, wynikającą z faktu, że powiaty już na wstępie były traktowane jako „protezy urzędów rejonowych” i od początku istniał problem z charakterem zadań realizowanych przez powiaty.

Podjęcie analizy zagadnienia charakteru zadań powiatu i źródeł ich finansowania nie było przypadkowe, gdyż o miejscu powiatu i jego roli w strukturze samorządu terytorialnego przesądza w pierwszej kolejności zakres zadań przypisanych powiatom i ich charakter.

Decentralizacja władzy publicznej, rozbudowa samorządności społecznej, wzmacnianie autonomii samorządów, przekazywanie im kompetencji, których nie powinny wykonywać ogniwa administracji rządowej – wszystkie te procesy mają rację bytu i szansę powodzenia tylko wówczas, gdy działaniom tym towarzyszy tworzenie jednostkom samorządu terytorialnego możliwości uzyskiwania odpowiednich środków finansowych na realizację zadań [Skrzydło, LEX 2013, pobrano 14.07.2016].

W ostatnich latach na powiaty nakładane są zadania bez przeznaczenia odpowiednich środków na ten cel. Przerzucanie na barki samorządów skutków kryzysu gospodarczego nie stanowi rozwiązania problemu i w żadnym stopniu nie zmniejsza jego następstw, wręcz przeciwnie – powoduje, że bardziej odczuwalny staje się on dla społeczności lokalnych [Stanowisko 12.03.2016].

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) muszą posiadać zasoby środków finansowych odpowiednie do skali wykonywanych przez nie zadań publicznych. Zasada adekwatności nie określa jednak jednoznacznie charakteru dochodów przekazywanych JST przez państwo. Jak wskazuje teoria finansów publicznych oraz Europejska Karta Samorządu Lokalnego, istotną ich część powinny stanowić dochody własne, w odniesieniu do których wspólnoty lokalne mogłyby realizować własną politykę podatkową. Znaczący zakres samodzielności dochodowej może wpływać na wzrost poczucia odpowiedzialności za sytuację finansową swojej wspólnoty samorządowej. Sprzyja zatem utwardzaniu ograniczenia budżetowego JST [Babczuk 2009, s. 16].

Postulat *de lege ferenda* – należałoby dokonać kompleksowej analizy zadań przekazywanych powiatom po roku 2000, ich charakteru, źródeł finansowania i dokonać oceny przyjętych rozwiązań w kontekście charakteru zadań (czy nadano im zasadnie charakter zadań własnych) oraz dokonać stosownych zmian w tym zakresie w obowiązujących przepisach.

## Bibliografia

**Babczuk A. (2009)**, *Kierunki ewolucji samodzielności finansowej samorządu lokalnego w Polsce*, „Finanse Komunalne”, Nr 6/7, Warszawa.

**Błaś A. (2002)**, *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław.

**Boć J. (2001)**, *Powiat*, Wrocław.

**Dolnicki B., Cybulska R., Glumińska-Pawlic J., Jagoda J., Martysz C., Taniewska-Banacka M., Wierzbica-Barbarowska A.M. (2007)**, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa.

**Dolnicki B. (2012)**, *Samorząd terytorialny*, Warszawa.

**Dębowska-Romanowska T. (2014)**, *Dylematy przekształceń ustroju finansów lokalnych*, „Finanse Komunalne”, Nr 1-2, Warszawa.

**Feret E. (2013)**, *Samorządowe zadania publiczne a zakres działania regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne”, Nr 1-2, Warszawa.

**Hadrowicz E. (2010)**, *Reprezentacja powiatu – czyżby instytucja wymagająca zmian?*, „Samorząd Terytorialny”, Nr 10, Warszawa.

**Jagoda J. (2011)**, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa.

**Knosala E. (1998)**, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice.

**Lang J., Stefańska E., Krupa S., Krzymiński M., Lang G., Maćkowiak J. (2013)**, *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, Warszawa.

**Niezgoda A. (2012)**, *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, Warszawa.

**Skrzydło W. (2013)**, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa.

**Tarno J. P. (2002)**, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa.

**Wyszkowska D. (2014)**, *Zastosowanie zasady adekwatności dochodów do zadań jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, Nr 7-8, Warszawa.

**Zimmermann J. (2012)**, *Prawo administracyjne*, Warszawa.



Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994, Nr 124, poz.607).

Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Śląskiego Związku Gmin i Powiatów Żory, dn. 27 listopada 2009 r. (XXVIII sesja) w sprawie: finansowania z Budżetu Państwa zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej.

[www.silesia.org.pl/.../Stanowisko%20finansowanie%20zadan%20zleconych2](http://www.silesia.org.pl/.../Stanowisko%20finansowanie%20zadan%20zleconych2).

Stanowisko Konwentu Powiatów Woj. Małopolskiego w sprawie ich finansowania

<http://www.starostowie.malopolska.pl/2014/Stanowisko%20konwentu%2010.01.2014.pdf> (12.03.2016).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie powiatowym (j.t. Dz.U. z 2015, poz.1445 z późn.zm.).

Ustawa z dnia 13 października 1998 r, Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (j.t. Dz.U. z 2015, poz.520 późn.zm.).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczegółowych zasadach przygotowań i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (j.t. Dz.U. z 2015. poz.2031 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 239 z późn.zm.).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Katowicach z dnia 3 lipca 2002 r., I SA/Ka 631/02, ONSA 2003/4/133, Lex 81536.

**Dariusz Kotarski\***

Politechnika Koszalińska

## **Rola kontroli zarządczej w realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego**

### **The Role of Management Control in the Process of Development Strategy Implementation in Regional and Local Authorities**

**Abstract:** The paper shows the rules and functioning of management control as the main element of public management in the process of development strategy implementation in regional and local authorities. Based on the current standards, law regulations, and strategic regional and local authorities policy there analysis of documents and the case study were used. Apart from that in the paper one can find an example of developing a strategic plan for regional and local authorities considering some instruments of management control, like risk management and formulating objectives and measures of tasks.

**Key words:** management control, regional and local authorities, development strategy implementation, objectives and measures of task

## **Wstęp**

Funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego, działach administracji rządowej oraz jednostkach sektora finansów publicznych jest wynikiem wprowadzonych zmian legislacyjnych mających na celu usprawnienie zarządzania administracyjnego. Na poziomie administracji samorządowej ustawodawcy chodziło o zwiększenie efektywności i skuteczności działania jednostek samorządu terytorialnego w powiązaniu z realizacją zadań własnych, również tych o charakterze strategicznym.

\*dariusz.kotarski@tu.koszalin.pl

Celem artykułu jest analiza kontroli zarządczej w procesie realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań prawnych, funkcjonalnych i organizacyjnych. W szczególności w artykule przedstawiono istotne instrumenty kontroli zarządczej, w tym systemy wyznaczania i monitorowania celów i zadań strategicznych oraz metodę zarządzania ryzykiem na podstawie dokumentacji kontroli zarządczej w Gminie Bobolice.

## **Zakres kontroli zarządczej w jednostce samorządu terytorialnego**

Jednym z istotnych warunków sprawnego działania administracji publicznej jest zapewnienie funkcjonowania przez kierujących jednostkami sektora finansów publicznych prawidłowej kontroli zarządczej. Należy zaznaczyć, że kontrola zarządcza jest jednocześnie rozwiązaniem organizacyjnym i prawnym [Szpor 2011, s. 16]. W rozumieniu prawnym, zgodnie z art. 68. ust. 1 ustawy o finansach publicznych, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności (tabela 1):

1. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
2. skuteczności i efektywności działania;
3. wiarygodności sprawozdań;
4. ochrony zasobów;
5. przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
6. efektywności i skuteczności przepływu informacji;
7. zarządzania ryzykiem [Ustawa 2009, art. 68, ust. 1 i 2].

W praktyce administracji samorządowej kierownicy jednostek samorządu terytorialnego organizują i wykonują kontrolę zarządczą równolegle na dwóch poziomach. Pierwszy poziom tej kontroli odnosi się do obszaru urzędów gminy i miasta, starostwa powiatowego oraz urzędu marszałkowskiego, natomiast drugi poziom zakłada sprawowanie kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego (gminie, powiecie i województwie).

Tabela 1. Cele kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego

Cele kontroli zarządczej	Charakterystyka
1. Zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi	Celem kontroli jest zapewnienie zgodności podejmowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego działań z przepisami prawa i wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi zarówno kwestii finansowych, jak i okołofinansowych. Przedmiotem sprawdzenia powinna być zgodność postępowania urzędników w stosunku do zasad określonych w każdym z wewnętrznych regulaminów, instrukcji, procedur itp.
2. Skuteczność i efektywność działania	Kontrola powinna zapewnić, że wydatki jednostki samorządu terytorialnego są dokonywane w sposób oszczędny i celowy przy zachowaniu zasady: <ul style="list-style-type: none"> <li>• uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,</li> <li>• optymalnego doboru metod i środków służących do realizacji założonych celów.</li> </ul>
3. Wiarygodność sprawozdań	Przedmiotem sprawdzenia są wszystkie sporządzone przez jednostki samorządu terytorialnego i jednostki jej podległe sprawozdania, zarówno sprawozdania finansowe, jak i budżetowe.
4. Ochrona zasobów	Przedmiotem kontroli jest wprowadzenie wewnętrznych procedur gospodarowania mieniem JST, w tym zasad inwentaryzacji zasobów.
5. Przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania	Oznacza działanie mające na celu nastawienie pracy jednostki na zadowolenie petenta. Osoby odpowiedzialne za kontrolę zarządczą w jednostce samorządu terytorialnego w tym celu wprowadzają kodeksy etyczne pracowników samorządowych albo dążą do uzyskania certyfikatów jakości.
6. Efektywność i skuteczność przepływu informacji	Kontrola powinna zapewniać doskonalenie przepływu informacji w jednostce i dążyć do eliminowania zakłóceń tego przepływu.
7. Zarządzanie ryzykiem	Oznacza dążenie do minimalizacji ryzyk w funkcjonowaniu jednostki. Element łączący kontrolę zarządczą z audytem wewnętrznym.

Źródło: M. Rydzewska-Włodarczyk, 2011, s. 153.

Zapewnienie kontroli zarządczej w jednostce sektora terytorialnego opiera się na wykorzystaniu istniejących uregulowań prawnych. Jeśli chodzi o kompetencje wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, starosty oraz marszałka województwa do działania w ramach kontroli zarządczej, w tym do stanowienia przepisów, należy zauważyć, że wynikają one również z ich kompetencji kierowniczych lub nadzorczych właściwych dla zajmowanego stanowiska, opisanych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego lub wewnętrznego, które owe kompetencje zawierają. W wypadku drugie-

go poziomu kontroli zarządczej należy zaznaczyć, że dotyczą one relacji nadzoru lub kierowania organami oraz jednostkami organizacyjnymi obdarzonymi odrębnością organizacyjną oraz zadaniami i kompetencjami [Ministerstwo Finansów 2012, s. 46].

Na szczeblu administracji samorządowej ustawowy zakres kontroli zarządczej, niezależnie od uprawnień kierowniczych oraz przyjętego poziomu jej funkcjonowania, uzupełniają dodatkowe działania podejmowane dla zapewnienia realizacji celów i zadań jednostek samorządu terytorialnego w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. W szczególności kontrolę zarządczą sprawowaną przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę lub marszałka województwa w urzędach samorządowych i ich jednostkach organizacyjnych uzupełniają:

- kontrola instytucjonalna realizowana przez Regionalną Izbę Obrachunkową oraz Najwyższą Izbę Kontroli, w sytuacji kiedy prowadzi działania kontrolne na zlecenie organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego,
- audyt wewnętrzny, zwłaszcza w zakresie zarządzania ryzykiem oraz w trakcie czynności doradczych,
- kontrola finansowa sprawowana przez skarbników oraz głównych księgowych, np. samorządowych jednostek organizacyjnych,
- kontrola funkcjonalna sprawowana przez osoby na stanowiskach kierowniczych oraz urzędników wyznaczonych do realizacji powierzonych zadań (np. nadzór budowlany, nadzór inwestorski, powierzone pełnomocnictwo w określonym zakresie),
- kontrola wewnętrzna, sprawowana przez upoważnionych urzędników samorządowych,
- kontrole zewnętrzne,
- samokontrola [Winiarska, Kotarski 2011, s. 201].

Rekapituluując, należy zaznaczyć, że kontrole wewnętrzne i zewnętrzne (w tym instytucjonalne) oraz audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego stanowią tylko jeden z elementów kontroli zarządczej i mają na celu dostarczenie informacji w celu jej usprawnienia i efektywności funkcjonowania. Funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego znacznie wychodzi poza zakres czynności kontrolnych i nie zawsze zapewnia pożądaný efekt, np. zakończone w 2014 r. badania kontrolne, przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli, wykazały, że kierownicy kontrolowanych jednostek wywiązywali się z zobowiązań nałożonych przez ustawodawcę i wprowadzili do zarządzania jednostką samorządu terytorialnego elementy budujące system kontroli zarządczej. Jednak

mimo ustanowienia i wdrożenia takich elementów systemu kontroli zarządczej jak ogólne zasady, procedury, instrukcje i określone mechanizmy kontroli system w wielu wypadkach był nieskuteczny, nie zapewniał bowiem realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy [Ministerstwo Finansów 2015, s. 9].

## **Cele, zadania i mierniki rozwoju strategicznego jednostki samorządu terytorialnego w ramach kontroli zarządczej**

Politykę rozwoju jednostek samorządu terytorialnego prowadzi się na podstawie ich strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych. Niezależnie od zakresu i czasu realizacji strategii rozwoju to dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym obszarów metropolitalnych i obszarów funkcjonalnych [Ustawa 2006. art. 9, ust. 3], obejmujące okresy od kilku do kilkunastu lat.

W strukturze celów strategicznych jednostek samorządu terytorialnego można wyodrębnić zwłaszcza cele dotyczące rozwoju infrastruktury technicznej, wspierania wzrostu społeczno-gospodarczego oraz rozwoju usług ogólnospołecznych. Część celów strategicznych osiąga się poprzez realizację [Zaleska, Kotarski 2015, ss. 244–245]:

1. zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego;
2. zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami jednostkom samorządu terytorialnego;
3. zadań przejętych przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia,
4. zadań realizowanych wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
5. programów, których finansowanie pochodzi z budżetu Unii Europejskiej oraz innych źródeł zagranicznych, które nie podlegają zwrotowi.

Na szczególną uwagę zasługują zadania własne jednostki samorządu terytorialnego, które ze względu na strategiczny charakter, często realizowane są przez wyspecjalizowane zakłady budżetowe. Zadania własne jednostki, o charakterze strategicznym, dotyczą w szczególności [Ustawa 2009, art. 14]:

1. gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi,
2. dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,

3. wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
4. lokalnego transportu zbiorowego,
5. zieleni gminnej i zadrzewień,
6. kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych.

Poprawne funkcjonowanie kontroli zarządczej stwarza możliwość wykorzystania jej instrumentów w procesie realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Jednym z warunków efektywności i skuteczności działania w tym zakresie jest stosowanie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Z punktu widzenia określenia celów i zadań oraz mierników ich realizacji w strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego standard nr 6 ma szczególne znaczenie. W standardzie 6 przyjęto [Komunikat Ministra Finansów 2009]:

1. jasne określanie celów i zadań w co najmniej rocznej perspektywie,
2. monitorowanie wykonania celów i zadań za pomocą wyznaczonych mierników,
3. zapewnienie w jednostce nadrzędnej lub nadzorującej odpowiedniego systemu monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane,
4. przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań z uwzględnieniem kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności,
5. wskazanie jednostek, komórek organizacyjnych lub osób odpowiedzialnych bezpośrednio za wykonanie celów i zadań oraz zasobów przeznaczonych do ich realizacji.

Dodatkowo, formułując każdy cel w strategii rozwoju, należy sprawdzić, czy spełnia on warunki metodyczne, często określane skrótem SMART. Chodzi o to, by cel strategiczny był [Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych 2011, s. 4]:

- prosty, tj. sformułowany jednoznacznie,
- mierzalny, czyli określony w taki sposób, by można było wartościowo wyrazić stopień jego realizacji lub przynajmniej umożliwić jednoznaczną weryfikowalność jego realizacji,
- osiągalny (realistyczny),
- istotny,

- określony w czasie, tj. powinien mieć dokładnie określony ramy czasowe jego osiągnięcia. Przykładowe cele strategiczne, zadania i mierniki ich realizacji w gminie zostały przedstawione w tabeli 2.

Tabela 2. Przykładowe cele, zadania i mierniki ich realizacji w gminie

Cele strategiczne realizowane na szczeblu gminnym	Zadanie służące realizacji celu strategicznego	Przykładowy miernik realizacji celu
Rozwój infrastruktury technicznej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• modernizacja infrastruktury technicznej,</li> <li>• budowa linii infrastruktury technicznej,</li> <li>• zapewnienie mieszkańcom dostępu do infrastruktury technicznej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• liczba zmodernizowanych obiektów infrastruktury technicznej w danym okresie,</li> <li>• liczba wybudowanych nowych obiektów infrastruktury technicznej w danym okresie</li> <li>• liczba gospodarstw i podmiotów gospodarczych, które mają dostęp do infrastruktury technicznej</li> </ul>
Rozwoju usług ogólnospołecznych	<ul style="list-style-type: none"> <li>• modernizacja i doposażenie placówek oświatowo-wychowawczych, dofinansowanie wydarzeń kulturalnych,</li> <li>• organizowanie imprez kulturalnych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wielkość środków przeznaczanych na zakupy wyposażenia,</li> <li>• wielkość środków przeznaczanych na wydarzenia kulturalne,</li> <li>• liczba imprez kulturalnych w danym okresie</li> </ul>
Wspierania rozwoju gospodarczego	<ul style="list-style-type: none"> <li>• opracowanie planu zagospodarowania przestrzennego gminy,</li> <li>• opracowanie i realizacja projektów sprzyjających przedsiębiorczości,</li> <li>• sprzedaż nieruchomości</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• liczba i powierzchnia terenów wyznaczonych pod rozwój gospodarczy</li> <li>• liczba inwestycji na terenie miasta i gminy,</li> <li>• liczba nowych podmiotów gospodarczych.</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne.



## Monitorowanie i ocena kontroli zarządczej w procesie realizacji strategii jednostki samorządu terytorialnego

Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych zalecają, by system kontroli zarządczej podlegał bieżącemu monitorowaniu i ocenie. W praktyce administracyjnej jednostki samorządu terytorialnego mają do dyspozycji wiele instrumentów monitorowania działania dla zapewnienia realizacji celów strategicznych i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Kluczową rolę w tym zakresie odgrywają zwłaszcza plany działalności i sprawozdania z ich wykonania oraz systemy zarządzania ryzykiem. Obowiązki sporządzania planu działalności oraz sprawozdania z jego wykonania dotyczą wyłącznie ministrów i kierowanych przez nich działów. Jeśli chodzi o administrację jednostek samorządu terytorialnego, dla wypełnienia standardu kontroli zarządczej w zakresie określania celów i zadań w co najmniej rocznej perspektywie mogą one skorzystać z ustawowych rozwiązań dotyczących planu działalności oraz sprawozdania z jego wykonania lub wypracować własne rozwiązania dostosowane m.in. do wielkości i specyfiki zadań, również strategicznych.

Plan działalności zawiera zestawienia celów, przypisanych im mierników określających stopień realizacji celów wraz z ich planowanymi wartościami, a także najważniejszych zadań służących realizacji tych celów [Ministerstwo Finansów 2012, ss. 65–66]. Jednostki samorządu terytorialnego mogą sporządzić plan działalności, wyodrębniając w nich cele i zadania dotyczące aktualnej strategii ich rozwoju, a także inne istotne elementy (np. sposób wykonania zadania, termin wykonania zadania lub osobę odpowiedzialną za wykonanie zadania). Należy jednak zaznaczyć, że plan działalności dotyczy zazwyczaj perspektywy rocznej i może uwzględniać tylko częściowe wykonanie zadań strategicznych oraz ważniejsze zadania operacyjne. W tabeli 3 przedstawiono wybrane cele strategiczne, zadania i mierniki ich realizacji w rocznym planie działalności Gminy Bobolice na rok 2015<sup>1</sup>. Misje, cele strategiczne i operacyjne oraz zasady ich aktualizacji i związane z nimi ryzyka, na których podstawie opracowano plan działalności na potrzeby kontroli zarządczej zawarte są odpowiednio w Strategii Gminy Bobolice oraz Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Bobolice.

Tabela 3. Wybrane strategiczne cele, zadania i mierniki ich realizacji w planie działania gminy Bobolice na rok 2015

Zadanie – cel strategiczny	Nazwa miernika realizacji celów	Planowana wartość miernika / jm
<b>Budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury wodociągowej na terenie gminy Bobolice</b> – zapewnienie dostępu, poszerzenie systemu i usprawnienie dostarczenia mediów dla mieszkańców z uwzględnieniem ochrony środowiska	<ul style="list-style-type: none"> <li>liczba gospodarstw (podmiotów) podłączonych lub którym umożliwiono podłączenie do sieci z podziałem na media</li> </ul>	1 szt
<b>Budowa, modernizacja i utrzymanie urządzeń melioracyjnych na terenie gminy Bobolice</b> – zapewnienie drożności sieci melioracyjnych na terenie gminy	<ul style="list-style-type: none"> <li>długość zmodernizowanej, wybudowanej sieci</li> </ul>	1,0 km
<b>Organizacja i zaspokojenie mieszkańców gminy zbiorowych potrzeb w zakresie zaopatrzenia w wodę</b> – zapewnienie ciągłości dostaw i odbioru wody dla mieszkańców poprzez minimalizowanie wysokości stawek cen wody na terenie gminy	<ul style="list-style-type: none"> <li>wysokość stawki za wodę dla mieszkańców gminy</li> <li>wysokość dopłat gminy za wodę dla mieszkańców</li> </ul>	8,04 zł 2,16 zł
<b>Transport i komunikacja</b> – poprawa jakości infrastruktury drogowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>powierzchnia naprawionych wyremontowanych dróg i chodników w ciągu roku</li> </ul>	15 km
<b>Kształtowanie warunków rozwoju turystyki w gminie</b> – poszerzenie oferty gminy w zakresie miejsc ciekawych turystycznie	<ul style="list-style-type: none"> <li>liczba nowych/modernizowanych obiektów turystycznych</li> </ul>	2 szt
<b>Ład przestrzenny, budownictwo i gospodarka mieszkaniowa</b> – zwiększenie potencjału inwestycyjnego gminy oraz maksymalizacja dochodów z mienia gminnego	<ul style="list-style-type: none"> <li>udział procentowy wartości sprzedaży mienia w stosunku do planu na dany rok budżetowy</li> <li>liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy</li> </ul>	90% 60

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Roczego Programu Działania Gminy Bobolice na rok 2015, [<http://bip.bobolice.pl/index.php?id=99824>]

Należy pozytywnie ocenić zapis zamieszczony w Zasadach funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Bobolice, że istnieje możliwość okresowej zmiany i aktualizacji celów strategicznych służących do realizacji misji oraz celów operacyjnych, wspomagających osiągnięcie celów strategicznych. Kompetencje w tym zakresie ma tylko burmistrz. Zadania niestanowiące priorytetów rozwoju gminy są planowane i realizowane przez osoby zarządzające i pracowników gminy w stopniu odpowiadającym ustawowemu obowiązkowi realizowania zadań samorządu terytorialnego z wykorzystaniem narzędzi i zasad bieżącego zarządzania operacyjnego [Zasady funkcjonowania 2011, s. 3].

Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych nr 7, 8 i 9 zakładają odpowiednio: identyfikację ryzyka, analizę ryzyka i reakcję na ryzyko. W wypadku realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, w ramach kontroli zarządczej należy [Komunikat Ministra Finansów 2009]:

1. dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań (nie rzadziej niż raz w roku),
2. dokonać ponownej identyfikacji ryzyka (w wypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka samorządu terytorialnego),
3. poddać analizie zidentyfikowane ryzyko, mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków,
4. określić akceptowany poziom ryzyka,
5. określić rodzaj reakcji w stosunku do każdego istotnego ryzyka (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie),
6. określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu.

W gminie Bobolice przyjęto, że identyfikacja ryzyka polega na ustaleniu ryzyka zagrażającego realizacji poszczególnych celów strategicznych i operacyjnych gminy oraz pozostałych działań niestanowiących priorytetów rozwoju gminy. Zakładając punktową skalę, dokonywana jest ocena ryzyka oraz określania metody przeciwdziałania ryzyku (tab. 4).

Identyfikacji i oceny ryzyka oraz określenia metody przeciwdziałania ryzyku w odniesieniu do zadań jednostki i gminy dokonują raz w roku, w terminie do końca lutego roku budżetowego kierownicy referatów, urzędu gminnego oraz kierownicy jednostek organizacyjnych gminy. Zidentyfikowane i ocenione ryzyka oraz określone metody przeciwdziałania ryzyku przedstawiane są koordynatorowi kontroli zarządczej. Koordynator kontroli zarządczej do końca marca każdego roku przedstawia burmistrzowi raport z koordynowania zarządzania ryzykiem na dany rok budżetowy.

Zidentyfikowane ryzyko oraz ustalone metody jego ograniczania do akceptowalnego poziomu są na bieżąco monitorowane przez

1. kierowników referatów urzędu gminy oraz kierowników jednostek organizacyjnych, którzy oceniają poziom zidentyfikowanego ryzyka oraz skuteczność stosowanych metod jego ograniczenia raz na kwartał;
2. osoby zarządzające – w ramach bieżącego zarządzania gminą [Zasady funkcjonowania 2011, ss. 5–6].

## **Zakończenie**

Kontrolę zarządczą w jednostkach samorządu terytorialnego stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Mając na uwadze rodzaj, zakres oraz ryzyko związane z realizacją zadań w strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, istotne znaczenie odgrywają tu zwłaszcza plany działalności i sprawozdania z ich wykonania oraz systemy zarządzania ryzykiem, których w praktyce nie narzuca reżim prawny. Nie bez znaczenia dla prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej jest również: kontrola wewnętrzna i zewnętrzna, samoocena, działalność audytu wewnętrznego oraz system zarządzania ryzykiem [Kumpiałowska 2011, s. 128].

W badanej gminie Bobolice istnieje roczny plan działalności, sporządzony na potrzeby kontroli zarządczej, którego część celów i zadań pochodzi z długookresowej strategii gminy. Gmina Bobolice posiada również system zarządzania ryzykiem w powiązaniu z celami i zadaniami strategicznymi. Należy jednak wskazać na silną zależność obu instrumentów kontroli zarządczej z uchwalanym rocznym budżetem gminy oraz z realizacją zadań i celów operacyjnych (mniejszej wagi), które nie są związane ze strategią rozwoju gminy.

Mając na uwadze te ustalenia, można ostrożnie wnioskować, że zapewnienie systemu kontroli zarządczej w badanej gminie przyczynia się do terminowej, skutecznej i efektywnej realizacji zadań określonych w jej strategii rozwoju. Należy również podkreślić, że działania i instrumenty kontroli zarządczej obecnie stanowią ważne mechanizmy zarządzania w administracji publicznej, opracowane na podstawie standardów europejskich, co pozwala na harmonizację prawa krajowego z prawem europejskim na poziomie samorządowym.

Tabela 4. Identyfikacja, ocena oraz metody przeciwdziałania ryzyku gminy Bobolice na 2015

Zadanie – cel strategiczny	Ryzyko wraz z podaniem kategorii	Istotność ryzyka <sup>1</sup>	Planowana metoda przeciwdziałania
<b>Zapewnienie dostępu i usprawnienie dostarczenia mediów dla mieszkańców z uwzględnieniem ochrony środowiska</b> - poszerzenie systemu dostarczania mediów dla mieszkańców	Ryzyko zewnętrzne środowiska prawnego związane z częstymi zmianami prawa – zmiana przepisu i zasad udzielania dotacji	1	Ryzyko nieznaczne akceptowalne Nie dotyczy
<b>Transport i komunikacja</b> – poprawa jakości infrastruktury drogowej	Ryzyko finansowe – budżetowe w zależności od posiadanych środków finansowych Ryzyko dotyczące zasobów ludzkich personalnie	4	Ryzyko umiarkowane <u>przekazanie</u> ryzyka podmiotowi zewnętrznemu w zakresie zlecania wykonywania robót przez wyspecjalizowane firmy
<b>Kształtowanie warunków rozwoju turystyki w gminie</b> – poszerzenie oferty gminy w zakresie miejsc ciekawych turystycznie	Ryzyko finansowe – realizacja programów finansowanych ze środków UE	4	Ryzyko umiarkowane <u>przekraczające akceptowany poziom</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>szkolenie w zakresie rozliczania projektów,</li> <li>prawidłowa koordynacja projektu,</li> <li>delegowanie uprawnień</li> </ul>
<b>Ład przestrzenny, budownictwo i gospodarka mieszkaniowa</b> – zwiększenie potencjału inwestycyjnego gminy oraz maksymalizacja dochodów z mienia gminnego	Ryzyko finansowe – budżetowe – związane z brakiem realizacji dochodów	4	Ryzyko umiarkowane <u>przekraczające akceptowany poziom</u> Przeciwdziałanie <ul style="list-style-type: none"> <li>częstotliwość organizacji przetargów w ciągu roku,</li> <li>promocja oferty inwestycyjnej gminy,</li> <li>opracowanie koncepcji zagospodarowania terenów gminy</li> </ul>

<b>Bieżące zarządzanie płynnością finansową i długiem publicznym</b> – skuteczne i efektywne gospodarowanie środkami finansowymi gminy	Ryzyko finansowe – budżetowe	9	ryzyko poważne Metody przeciwdziałania: • minimalizowanie wydatków bieżących, • bieżąca analiza budżetu, • równoważenie budżetu
--	------------------------------	---	---

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Arkusza identyfikacji, oceny oraz określania metody przeciwdziałania ryzyku gminy Bobolice na 2015 rok [<http://bip.bobolice.pl/index.php?id=99824>]

1 Poziom istotności ryzyka wynikający z przyznanych ocen prawdopodobieństwa i wpływu wg skali: ryzyko poważne – 6 lub 9 pkt, ryzyko umiarkowane – 3 lub 4 pkt, ryzyko nieznaczne – 1 lub 2 pkt.

## Bibliografia

*Arkusze identyfikacji, oceny oraz określania metody przeciwdziałania ryzyku Gminy Bobolice na 2015 rok*, <http://bip.bobolice.pl/index.php?id=99824>.

**Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych (2011)**, *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego (Biuletyn nr 1/2011)*, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zarzadcza-i-audyt-wewnetrzny/kontrola-zarzadcza-w-sektorze-publicznym/biuletyn-kontrola-zarzadcza-w-jst> (1 grudnia 2016).

Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84).

**Kumpiałowska A (red.) (2011)**, *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa.

**Ministerstwo Finansów (2012)**, *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. istota, unormowania prawne i otoczenie*, [http://www.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=ec119301-3422-4b56-af7d-318b470fd973&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=ec119301-3422-4b56-af7d-318b470fd973&groupId=764034) (1 grudnia 2016).

**Ministerstwo Finansów (2015)**, *Adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8392,vp,10458.pdf> (1 grudnia 2016).

Roczny Program Działania Gminy Bobolice na rok 2015, <http://bip.bobolice.pl/index.php?id=99824> (1 grudnia 2016).

**Rydzewska-Włodarczyk M. (2011)**, *Odpowiedzialność kierownika jednostki samorządu terytorialnego za funkcjonowanie kontroli zarządczej*, [w:] K. Winiarska (red.), „Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych”, Zeszyty Naukowe nr 669, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

**Szpor A. (2011)**, *Kontrola zarządcza a mediacja w administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa”, nr 5.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006 Nr 227 poz. 1658.

**Winiarska K., Kotarski D. (2012)**, *Przykładowe cele i mierniki zadań*, [w:] K. Winiarska, „Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych”, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

**Zaleska B., Kotarski D. (2015)**, *Audyt wewnętrzny wybranych zagadnień budżetu zadaniowego w jednostce samorządu terytorialnego*, [w:] B. Stopczyński, M. Turniak (red.) „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, tom XVI, nr 4, Wyd. Społecznej Akademii Nauk, Łódź.

Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Bobolice, w tym w Urzędzie Miejskim w Bobolicach, <http://bip.bobolice.pl/index.php?id=90884> (1 grudnia 2016).





**Mikołaj Turzyński\***

Uniwersytet Łódzki

## **System kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych w świetle teorii społecznej M. Foucaulta**

### **Management Control System in Public Finance Sector from the Perspective of Foucault Social Theory**

**Abstract:** The purpose of this article is to evaluate the usefulness of Foucault theory to study the Polish regulation of a management control of public finance sector. The thesis is that regulatory system management control – from the perspective of Foucault social theory – should be placed between the Panopticon approach to power and the concept of „governmentality” (*gouvernementalité*). In order to justify formulated thesis the literature study were conducted and critical analysis method was used – based on Foucault’s approach. The article outlines the characteristics of M Foucault’s social theory and analysis of regulations in the field of management control in the public finance sector, utilizing elements of this theory.

**Key words:** management control, social theory, M. Foucault

## **Wprowadzenie**

Podejście do badań w obszarze kontroli zarządczej w ostatnich latach uległo istotnym zmianom. Obok nurtu tradycyjnego, obejmującego miejsce, rolę i funkcje kontroli zarządczej w organizacji, uwidoczniła się perspektywa badawcza wykorzystująca teorie społeczne do objaśniania tej kwestii. Za klasyczną pozycję literaturową w analizowanym obszarze, przynależną do nurtu tradycyjnego, uznawana jest praca R. Anthony’ego „Management Control Function” [1988], definiująca kontrolę zarządczą

\*mikolaj.turzynski@wp.pl

jako „proces, w którego ramach menedżerowie wpływają na innych członków organizacji w celu wdrożenia strategii organizacji” [Anthony 1988, s. 10]. W takim podejściu widoczna jest tendencja do postrzegania uprawnień kierowniczych jako aksjomatu. Robson i Cooper [1989, s. 84] podkreślają, że tradycyjne podejście do kontroli zarządczej „pomija kwestie władzy i konfliktów i traktuje organizacje jako jednolite podmioty z jednoznacznie zdefiniowanymi i uzgodnionymi celami”. Obok podejścia tradycyjnego widoczny stał się nurt krytyczny, wyraźnie uwzględniający kwestie władzy [Chua i in. 1989, ss. 3–7], a teoria władzy francuskiego filozofa Michela Foucaulta znalazła zastosowanie jako podstawa teoretyczna w wielu badaniach nad organizacjami [np. Roberts i Scapens 1990, ss. 107–125, Hopper i Macintosh 1998, ss. 126–150, Walsh i Stewart 1993, ss. 783–800].

Celem niniejszego artykułu jest ocena przydatności podejścia Foucaultowskiego do badania polskich regulacji kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Dążąc do realizacji celu artykułu, podjęto próbę uzasadnienia tezy, że regulacje systemu kontroli zarządczej lokują się – z perspektywy teorii społecznej M. Foucaulta – między podejściem do władzy nazywanym panopotyzmem a koncepcją „rządomyślności” (*gouvernementalité*). W celu uzasadnienia sformułowanej tezy przeprowadzono badania literaturowe oraz zastosowano metodę analizy krytycznej, bazującej na podejściu Foucaultowskim. Realizacji wskazanego celu oraz uzasadnieniu tezy artykułu podporządkowano jego konstrukcję, obejmującą części przedstawiające charakterystykę teorii społecznej M. Foucaulta oraz analizę regulacji w zakresie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, wykorzystującą elementy tej teorii. Podejście Foucaultowskie do analizy zagadnień regulacji kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych nie było do tej pory przedmiotem opracowań naukowych. Zbliżona problematyka – pod względem obszaru badawczego – była już wcześniej poruszana w publikacjach naukowych dotyczących zastosowania teorii M. Foucaulta do kwestii praktyki kontroli zarządczej w przedsiębiorstwie handlowym [Cowton i Dopson 2002, ss. 191–213].

W Polsce pojęcie kontroli zarządczej odniesione do jednostek sektora finansów pojawiło się w 2009 r. za sprawą stosownych regulacji zawartych w ustawie o finansach publicznych. Pierwsze badania nad funkcjonowaniem kontroli zarządczej były prowadzone już od 2010 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli [Najwyższa Izba Kontroli 2010]. Przedmiotem badania była wówczas realizacja kontroli zarządczej w gminach. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że regulacje wewnętrzne w zakresie kontroli zarządczej określano bez zapewnienia należytego powiązania z zarządza-

niem ryzykiem. Od momentu wprowadzenia kontroli zarządczej do jednostek sektora finansów publicznych zostały opublikowane liczne wyniki badań nad tą instytucją. W 2013 r. zaprezentowano wyniki badań dotyczące roli kadry menedżerskiej w procesie prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej [Łęgowik-Świącik 2013, ss. 11–120] oraz oceny realizacji celów kontroli zarządczej [Dobrowolski 2013, ss. 233–241]. W 2014 r. J. Dyczkowska i T. Dyczkowski opublikowali rekomendacje dla tworzenia systemów kontroli wewnętrznej w jednostkach realizujących zadania publiczne, uwzględniając również przykładowe zestawy pytań wspomagających audytora wewnętrznego w badaniu systemu kontroli wewnętrznej w jednostce realizującej zadania publiczne [Dyczkowska, Dyczkowski 2014, ss. 94–108]. W 2015 r. opublikowano szereg wyników badań dotyczących praktycznych kwestii kontroli zarządczej [Adamek-Hyska 2015, ss. 169–180, Głębocka i Szewieczek 2015, ss. 181–195, Czerniak, Skoczylas 2015, ss. 291–300, Majchrzak, Zbaraszewska 2015, ss. 313–332, Babuška 2015, ss. 361–373]. W 2016 r. K. Winiarska przedstawiła ocenę realizacji celów kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce. W wyniku przeprowadzonych badań ustaliła, że pojęcie kontroli zarządczej jest akceptowane w sektorze finansów publicznych, a cele są realizowane [Winiarska 2016, ss. 53–74].

## Zarys teorii społecznej M. Foucaulta

Teoria społeczna M. Foucaulta jest powszechnie wykorzystywana w krytycznym nurcie badań w obszarze nauk o zarządzaniu i finansów. M. Foucault, zagłębiając się w teorię władzy, scharakteryzował ją jako dominację jednej jednostki nad drugą przy założeniu utrzymania jej wolności. Jak pisze B. Hindess: „Rządzenie lokuje się pomiędzy dominacją a odwracalnymi stosunkami władzy; jest sposobem takiego sterowania postępowaniem, którego celem jest wpływanie na działanie jednostek poprzez oddziaływanie na ich postępowanie – tzn. poprzez sposoby regulujące ich własne zachowanie” [Hindess 1999, s. 109]. Za najistotniejsze – z punktu widzenia rozważań zawartych w niniejszym artykule – należy uznać następujące koncepcje przynależne do teorii społecznej M. Foucaulta: władza-wiedza, panoptyzm, „rządomyślność” (*gouvernementalité*).

M. Foucault, pisząc o powiązaniu władzy z wiedzą, operuje pojęciem władzy-wiedzy – tam, gdzie istnieje wiedza, obecna jest też władza: „Ani władza nie może być praktykowana bez wiedzy, ani wiedza nie może nie płodzić władzy” [1988, s. 319]. Za-

strzeżę jednocześnie, że „Wypada raczej uznać, że władza produkuje wiedzę [...]; że władza i wiedza wprost się ze sobą wiążą, że nie ma relacji władzy bez skorelowanego z nimi pola wiedzy ani też wiedzy, która nie zakłada i nie tworzy relacji władzy” [Foucault 2009, s. 29]. Między rozpatrywanymi pojęciami zachodzą złożone relacje, pojęcia te nie tożsame. Władza tworzy przedmioty wiedzy przez obiektywizację, ujawnia je oraz gromadzi informacje, dzięki którym może skutecznie działać. Tym samym staje się podstawą funkcjonowania instytucji nowoczesnego państwa: „Karceralna tkanka społeczeństwa pozwala równocześnie na realne zawłaszczenie ciał i na ich nieustanną obserwację; z racji swych wewnętrznych zalet jest to najodpowiedniejszy aparat wymierzania kar w nowej ekonomii władzy i instrument tworzenia wiedzy, której ekonomia ta potrzebuje. Na odgrywanie podwójnej roli pozwala panoptyczne funkcjonowanie tej tkanki. Dzięki swoim procedurom utrwalania, repartycji i rejestracji była ona przez długi czas jednym ze środków [...] umożliwiających rozwój ogromnej działalności egzaminacyjnej, która zobiektywizowała zachowania ludzkie [...]” [Foucault 2009, s. 300].

M. Foucault, badając problematykę kontroli, kary i dyscypliny, przytacza jedną z koncepcji charakterystycznych dla społeczeństwa nadzoru autorstwa J. Bentham – idealnego więzienia nazwanego Panoptikonem. Panoptikon składa się z dużego budynku o obwodzie pierścienia, pośrodku którego znajduje się wieża z oknami skierowanymi do wewnątrz pierścienia. W pierścieniu ulokowane są cele, mające po dwa okna (skierowane na wieżę i na zewnątrz). Tak umieszczone okna pozwalają na pełen wgląd do cel. Budowa Panoptikonu pozwala nadzorcy znajdującemu się w wieży na obserwowanie więźniów w celach: „Tu każdy, zamknięty w celi, jest na swym miejscu: z przodu obserwuje go nadzorca, z boków natomiast ściany skutecznie uniemożliwiają mu kontakt z kompanami. Widać go, ale on sam nie widzi; to przedmiot informacji, a nie podmiot komunikacji” [Foucault 2009, s. 195]. Umieszczenie jednostki w Panoptikonie powoduje poczucie ciągłej kontroli. Władza jest wówczas widzialna, ale jej działania nie są możliwe do zweryfikowania (więzień może zobaczyć sylwetkę strażnika, nie wie jednak, w którym momencie ten go obserwuje). M. Foucault pisze: „Panoptikon da się wykorzystać jako maszynę przydatną do doświadczeń, do modyfikowania zachowań, do tresowania i korekty jednostek. Wypróbowania medykamentów i ich działania. Testowania rozmaitych kar na więźniach, w zależności od popełnionych zbrodni i ich charakteru, i szukania najbardziej skutecznych. Symultanicznego pouczenia robotników do różnych technik i ustalania, która z nich jest najlepsza” [2009, s. 198].

Kolejną kluczową koncepcją M. Foucaulta jest „rządomyślność” (*gouvernementalité*), przez którą filozof rozumiał: „Po pierwsze, zespół tworzony przez instytucje, procedury, analizy i refleksje, kalkulacje i taktyki, pozwalające sprawować [...] formę władzy, której zasadniczym przedmiotem jest populacja, najważniejszą postacią wiedzy – ekonomia polityczna, zasadniczym zaś narzędziem – urządzenia bezpieczeństwa. Po drugie, przez «rządomyślność» rozumiem tendencję czy też dążność, która na całym Zachodzie zmierza, i to od dłuższego czasu, do wyniesienia tego typu władzy, który można nazwać „rządzeniem”, nad pozostałe, takie jak suwerenność bądź dyscyplina [...]. I na koniec, przez «rządomyślność», moim zdaniem, należałoby rozumieć proces lub raczej rezultat procesu, w którego wyniku średniowieczne państwo prawa, które stało się w XV i XVI w. państwem administracyjnym, było stopniowo «urządowiane»” [Foucault 2000, s. 184]. Nowy typ władzy – „rządomyślność” – obejmuje zarządzanie populacją, a nie jednostkami lub grupami społecznymi, na co nastawiona jest władza dyscyplinarna, nadzorująca pracowników i skutkująca kształtowaniem ich zgodnie z instytucjonalnymi wymogami. Rozwój „rządzenia” odbywa się w drodze spadku znaczenia władzy suwerennej (zarządzającej terytorium) i władzy dyscyplinarnej (zarządzającej jednostkami). „Urządowienie” państwa skutkuje, w myśl teorii M. Foucaulta, ograniczeniem roli państwa i wprowadzeniem w jego miejsce bardziej złożonych i mniej widocznych metod rządzenia. Jednostki wówczas zarządzają się same, wyręczając państwo, które dalej zachowuje kontrolę nad społeczeństwem, zapewniając jednocześnie rządzonemu poczucie autonomiczności [Czyżewski 2009, s. 87].

## **System kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych: między panoptyzmem a „rządomyślnością”**

W myśl art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi całokształt działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Ustawowym celem tak rozumianej kontroli zarządczej jest zapewnienie m.in. funkcjonowania zgodnie z przepisami prawa oraz regulacjami wewnętrznymi, działania w sposób skuteczny i efektywny, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania

i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem.

Rozpatrując pojęcie kontroli zarządczej z perspektywy Foucaultowskiej, należy w pierwszej kolejności odnieść się do koncepcji panoptyzmu. Koncepcja ta łączy elementy wiedzy, władzy i kontroli w zintegrowaną technologię dyscypliny, stanowiąc mechanizm lokalizacji jednostek w hierarchicznej organizacji, uwarunkowany ośrodkami zarządzania i kanałami władzy [Dreyfus, Rabinow, s. 189]. Z tego punktu widzenia kontrola zarządcza stanowi rozwiązanie uwypuklające znaczenie sposobu artykulacji celów dla procesu zarządzania jednostką. Jednostka, w której zapewniono funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, ma realizować postawione przed nią cele, wykonywać zadania w sposób wydajny i efektywny, zgodnie z obowiązującymi regulacjami, a jej sprawozdania mają odzwierciedlać rzeczywistość. Oprócz orientacji na realizację celów i zadań charakterystyczną cechą kontroli zarządczej jest akcentowanie indywidualnej odpowiedzialności kierownika. Dla M. Foucaulta władza zapewnia sobie dostęp do wiedzy przez podmiot: „Stosunków w obrębie «władzy–wiedzy» nie da się [...] analizować, wychodząc od podmiotu poznania, który jest albo nie jest wolny wobec systemu władzy; przeciwnie – trzeba uznać, że poznający podmiot, poznawane przedmioty i warunki poznania są raczej skutkami fundamentalnych następstw władzy–wiedzy” [Foucault 2009, s. 34].

Panoptikon nie stanowi podstawowej metafory w objaśnianiu koncepcji kontroli zarządczej z perspektywy Foucaultowskiej, bowiem rdzeniem dzieła francuskiego filozofa są liczne pojęcia przynależne do kilku odmian władzy – obok panoptyzmu istotne miejsce zajmuje m.in. „rządomyślność”. Wspólnym mianownikiem dla koncepcji władzy M. Foucaulta jest podkreślanie wszechobecności władzy we wszystkich aktywnościach społecznych. Idea „rządomyślności” uwidacznia się, między innymi, w standaryzacji kontroli zarządczej. Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych określają podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych. Zostały one opracowane i opublikowane w celu ułatwienia wdrożenia w jednostkach finansów publicznych spójnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej [Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych]. Standardy mają charakter ustrukturyzowanego zestawu zaleceń dedykowanych dla osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie kontroli zarządczej, obejmującego następujące elementy: środowisko wewnętrzne (m.in. etykę, kompetencje zawodowe, strukturę organizacyjną), cele i zarządzanie ryzykiem (m.in. misję, analizę

ryzyka i reakcję na ryzyko), mechanizmy kontroli (np. nadzór, ochrona zasobów, kontrola finansowa), informacja i komunikacja (bieżąca, wewnętrzna i zewnętrzna), monitorowanie i ocena (monitorowanie systemu kontroli zarządczej, samoocena, audyt wewnętrzny).

Kolejnym przejawem „rządomości” w systemie kontroli zarządczej jest samoocena kontroli zarządczej przeprowadzana przez jednostki sektora finansów publicznych. Samoocena stanowi proces, w którym dokonywana jest ocena funkcjonowania kontroli zarządczej przez pracowników i kierownictwo jednostki. Dzięki samoocenieniu można uzyskać informacje o funkcjonowaniu kontroli zarządczej, zwłaszcza w tych obszarach, które nie były objęte czynnościami audytorskimi [Komunikat Nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych]. „Rządomości” wypiera mechanizmy władzy dyscyplinarnej (charakterystycznej dla panoptyzmu), powoduje ograniczenie roli instytucji państwowych i wprowadza w ich miejsce bardziej złożone i ukryte metody rządzenia. Dzięki tym metodom jednostki zarządzają się same, wyręczając państwo, które w dalszym ciągu zachowuje kontrolę nad społeczeństwem, zapewniając rządzonemu poczucie autonomiczności.

## Podsumowanie

Intencją ustawodawcy było, aby kontrola zarządcza wprowadziła nową jakość do zarządzania publicznego. Teoria społeczna M. Foucaulta zapewnia rozbudowany zestaw idei sprzyjających zrozumieniu natury nowoczesnej kontroli zarządczej, obejmujących, między innymi koncepcje władzy–wiedzy, panoptyzmu i „rządomości”. Analiza regulacji systemu kontroli zarządczej pozwala przyjąć, że konstrukcja tego systemu lokuje go – z perspektywy Foucaultowskiej – między technikami władzy dyscyplinarnej (panoptyzmu) a „rządomością”. Powstanie nowoczesnego państwa oznacza zanik technik bezpośredniego nadzoru, regulacji i dyscypliny na rzecz kształtowania struktury działań wpływających na postępowanie (racjonalność) wolnych podmiotów, odzwierciedlających „rządomością”. System regulacji kontroli zarządczej, obejmujący elementy obligatoryjne (ustawowy wymóg stosowania) i składniki o charakterze zaleceń (stosowanie standardów i wytycznych) objaśniony z perspektywy Foucaultowskiej koncepcji „rządomości”, nie pozwala na zredukowanie go do egzekwowania prawa, tworzenia programów czy też określania norm i kontrolowania



zachowania. Kluczowe problemy kontroli zarządczej mieszczą się w Foucaultowskiej kategorii „władzy–wiedzy” i dotyczą [Najwyższa Izba Kontroli 2015, s. 13]:

- podejścia do określania celów działań w jednostkach sektora finansów publicznych,
- braku właściwej definicji celów oraz mierników monitorujących stopień ich osiągania,
- braku jednolitej metodyki analizy ryzyka.

Reasumując rozważania nad osadzeniem koncepcji kontroli zarządczej w perspektywie Foucaultowskiej, można stwierdzić, że im więcej władzy dyscyplinarnej jest uwzględnione w systemie kontroli zarządczej, tym mniej w nim „rządomyślności”.

## Bibliografia

**Adamek-Hyska D. (2015)**, *Inwentaryzacja jako istotny element kontroli zarządczej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 864 „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 76, t. 2.

**Babuśka E. (2015)**, *Efekty kontroli zarządczej na przykładzie gminy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 864 „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 76, t. 2.

**Chua, W. F., Lowe, T. Puxty, T. (1989)**, *Introduction*, [w:] Chua W. F., Lowe T., Puxty T. (red.), *Critical Perspectives in Management Control*, Macmillan, Basingstoke.

**Cowton Ch., Dopson S. (2002)**, *Foucault's prison? Management control in an automotive distributor*, „Management Accounting Research”, Vol. 13, Iss. 2, June.

**Czerniak A., Skoczylas W. (2015)**, *Ocena legalności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w starostwie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 864 „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 76, t. 2.

**Czyżewski M. (2009)**, *Między panoptyzmem i „rządomyślnością” – uwagi o kulturze naszych czasów*, „Kultura Współczesna”, nr 2.

**Dobrowolski Z. (2013)**, *Kontrola zarządcza jako instrument umacniania kapitału społecznego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, tom XIV, zeszyt 13, część II.

**Dreyfus H., Rabinow P. (1983)**, *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*, University of Chicago Press, Chicago.

**Dyczkowska J., Dyczkowski T. (2014)**, *Organizacja kontroli zarządczej w jednostkach sektora publicznego – wyniki badań empirycznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 344.

**Foucault M. (1988)**, *Gry władzy*, „Literatura na Świecie”, nr 6/88, str. 319

**Foucault M. (2009)**, *Nadzorować i karać. Narodziny więzienia*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa.

**Foucault M. (2010)**, *Bezpieczeństwo, terytorium, populacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

**Głębocka M., Szewieczek A. (2015)**, *Dokumentacja rachunkowości jako instrumentarium kontroli zarządczej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 864 „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 76, t. 2.

**Hindess B. (1999)**, *Filozofie władzy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Wrocław.

**Hopper, T. Macintosh, N. (1998)**, *Management accounting numbers: freedom or prison—Geneen versus Foucault*, [w:] McKinlay A., Starkey K. [red.], Foucault, Management and Organization Theory: from Panopticon to Technologies of Self, Sage, London.

Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

Komunikat Nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 2, poz. 11).

**Łęgowik-Świącik S. (2013)**, *Kontrola zarządcza jako wyzwanie dla kadry menedżerskiej jednostek sektora finansów publicznych*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” tom XIV, zeszyt 12, część I.

**Majchrzak I., Zbaraszewska A. (2015)**, *Metoda CAF jako narzędzie monitorowania i oceny funkcjonowania kontroli zarządczej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 864 „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 76, t. 2.

**Najwyższa Izba Kontroli (2010)**, *Funkcjonowanie kontroli zarządczej oraz audytu wewnętrznego w wybranych gminach województwa pomorskiego*, Delegatura w Gdańsku, 21.07.2010 r., 52/2010/P09/132/LGD.

**Najwyższa Izba Kontroli (2015)**, *Adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej*, KBF-4101-002-00/2014 Nr ewid. 26/2015/P/14/011/KBF.

**Roberts, J. Scapens, R. W. (1990)**, *Accounting as discipline*, [w:] Cooper D. J., Hopper T. M. [red.], Critical Accounts: Reorientating Accounting Research, Macmillan, Basingstoke.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (Dz.U. 2013, poz. 885, z późn. zm.)

**Walsh E. J., Stewart R. E. (1993)**, *Accounting and the construction of institutions: the case of a factory*, „Accounting, Organizations and Society”, no. 18.

**Winiarska K. (2016)**, *Ocena realizacji celów kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych – wyniki badań ankietowych*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości”, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, tom 86 (142).



**Beata Zaleska\***

Politechnika Koszalińska

## **Audyt wewnętrzny prowadzony przez usługodawcę w jednostce samorządu terytorialnego (studium przypadku)**

### **The Internal Audit Conducted by the Service Provider in Regional and Local Authorities (Case Study)**

**Abstract:** The article presents selected aspects of the functioning of internal audit conducted by the service provider in regional and local authorities on the basis of current legal regulations, literature and a selected regional and local authorities. The assessment of internal audit conducted by a service provider in the selected regional and local authorities has been made. The research material has been obtained from an interview conducted with the internal auditor and a survey completed by the head of the audited entity.

**Key words:** internal audit, service provider, municipality, annual plan, assurance task, final report

## **Wprowadzenie**

Audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego może być prowadzony przez audytora zatrudnionego w jednostce lub audytora usługodawcę. Przepisy prawne wskazują jednostki, które mają obowiązek zatrudniać audytora na podstawie umowy o pracę, i te, które mogą korzystać z usługodawcy. Niezależnie od formy zatrudnienia audytorów wewnętrznych obowiązują te same zasady związane z metodyką prowadzenia audytu wewnętrznego, sporządzaniem dokumentacji audytowej, szacowaniem ryzyka prowadzonej działalności przez jednostki samorządu terytorialnego i komunikowaniem wyników z przeprowadzonych zadań zapewniających,

\*beata.zaleska@tu.koszalin.pl

czynności doradczych i sprawdzających. Audyt wewnętrzny ma służyć wspieraniu kierowników jednostek w zarządzaniu jednostką poprzez identyfikację ryzyka i wskazanie możliwości jego złagodzenia lub wyeliminowania.

Celem głównym artykułu jest próba przedstawienia wybranych aspektów funkcjonowania usługowo prowadzonego audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego na podstawie obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych, literatury przedmiotu i wybranej jednostki samorządu terytorialnego. Celem pośrednim jest próba oceny usługowo prowadzonego audytu wewnętrznego w wybranej jednostce samorządu terytorialnego na podstawie analizy przeprowadzonego wywiadu z audytorem wewnętrznym i ankiety badawczej wypełnionej przez kierownika badanej jednostki.

## **Uwarunkowania prawne i organizacyjne usługowo prowadzonego audytu w jednostce samorządu terytorialnego**

Audyt wewnętrzny w Polsce jest uregulowany prawnie ustawą o finansach publicznych, na której podstawie w jednostkach sfery finansów publicznych został wprowadzony w roku 2002. Obecnie obowiązują przepisy ustawy o finansach publicznych z roku 2009. Audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena ta dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce [Ustawa o finansach publicznych 2009, art. 272].

Ustawa wskazuje jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane do prowadzenia audytu, w których audytor może być zatrudniony na podstawie umowy o pracę lub może być usługodawcą zewnętrznym niezatrudnionym w jednostce (tab. 1).

**Tabela 1. Jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane do prowadzenia audytu wewnętrznego**

Lp.	Forma zatrudnienia audytora wewnętrznego	Wymagania wobec jednostki
1.	Usługodawca niezatrudniony w jednostce	Ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł i ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100 000 tys. zł
2.	Audytór wewnętrzny zatrudniony w jednostce	Ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest równa lub wyższa niż 100 000 tys. zł

Źródło: opracowanie na podstawie [Ustawa o finansach publicznych 2009, art.: 274, 278].

Art. 273 ustawy o finansach publicznych zobowiązuje audytora wewnętrznego do stosowania, przy wykonywaniu czynności audytowych, zasad zawartych w standardach audytu wewnętrznego. Zostało to ogłoszone w komunikacie nr 2 przez Ministra Finansów i przyjęte do stosowania w Polsce Międzynarodowe Standardy Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrznego opracowane przez międzynarodowy Instytut Auditorów Wewnętrznych [Komunika nr 2 Ministra Finansów 2013].

Sposób organizacji i funkcjonowania audytu wewnętrznego są uregulowane prawnie. Podstawowa regulacja w tym zakresie, czyli ustawa o finansach publicznych wskazuje, że w jednostkach, które mają obowiązek prowadzić audyt wewnętrzny, mogą być tworzone jednoosobowe lub wieloosobowe komórki audytu wewnętrznego [Ustawa o finansach publicznych 2009, art. 277].

W tych ostatnich działaniach audytu kieruje kierownik komórki audytu wewnętrznego. W wypadku, gdy jest zatrudniony jeden audytor, to do niego stosują się przepisy ustawy dotyczące kierownika komórki.

Zgodnie z art. 282 ustawy o finansach publicznych audytor wewnętrzny, w celu realizacji zadań audytowych, ma prawo do pozyskiwania od pracowników jednostki informacji, wyjaśnień, dokumentów i materiałów związanych z funkcjonowaniem jednostki.

Art. 283 ustawy o finansach publiczny obliguje audytora wewnętrznego do sporządzenia planu audytu na dany rok, w którym umieszczone będą zadania audytowe do przeprowadzenia w określonych obszarach działalności jednostki. Wybór obsza-



rów do badania poprzedza analiza ryzyka, w której bierze się pod uwagę zadania wynikające z planu działalności oraz szczegółowe wytyczne Ministra Finansów. Plan audytu musi być sporządzony do końca roku na rok następny. W jego tworzeniu bierze udział kierownik jednostki, który może w uzasadnionych przypadkach zlecić zadania do wykonania poza planem audytu.

Szczegółowe wytyczne dotyczące sporządzenia planu audytu, dokumentowania przebiegu zadania audytowego i jego wyników, elementów, jakie powinno zawierać sprawozdanie z wykonania planu audytu, metody jego sporządzenia zawiera rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu [Rozporządzenie Ministra Finansów 2015].

Zgodnie z rozporządzeniem za zadania audytowe uznaje się zadania zapewniające i czynności doradcze. Działania podejmowane w celu dostarczenia niezależnej i obiektywnej oceny kontroli zarządczej to zadania zapewniające. W ich wyniku formułowane są zalecenia, które są propozycją wyeliminowania słabości kontroli zarządczej. W wypadku podjęcia decyzji przez kierownika jednostki o wprowadzeniu rekomendacji sformułowanych w sprawozdaniu końcowym do wykonania w badanym obszarze audytor podejmuje czynności sprawdzające stan realizacji zaleceń (ich monitoring). Audytor wykonuje też czynności doradcze, czyli uzgodnione z kierownikiem jednostki działania, których celem jest usprawnienie funkcjonowania jednostki oraz ograniczenie ryzyka jej funkcjonowania.

W jednostce, w której prowadzony jest audyt wewnętrzny, powinny być opracowane Karta audytu wewnętrznego i Kodeks etyki audytora wewnętrznego. Karta audytu wewnętrznego, inaczej nazywana regulaminem, instrukcją jest dokumentem zawierającym zasady funkcjonowania audytu wewnętrznego w jednostce, które są dostosowane do zadań, jakie realizuje jednostka, i warunków, w których funkcjonuje.

Nieprzewodzenie audytu wewnętrznego w zobowiązanej do tego jednostce samorządu terytorialnego skutkuje naruszeniem dyscypliny finansów publicznych [Ustawa o odpowiedzialności... 2013]. Zgodnie z art. 4 ustawy o finansach publicznych odpowiedzialność w tym zakresie ponosi kierownik jednostki, który zatrudnia audytora wewnętrznego na podstawie stosunku pracy lub zawiera umowę z usługodawcą. Zgodnie z art. 18a ustawy o finansach publicznych zaniechanie w tym zakresie jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. umożliwiła jednostkom sfery finansów publicznych prowadzenie audytu wewnętrznego przez audytora usługodawcę od

1 stycznia 2010 r. W jednostkach samorządu terytorialnego taką możliwość mają jednostki, których budżet nie przekroczył kwoty 100 000 tys. złotych.

Art. 279 ustawy o finansach publicznych wskazuje elementy, jakie powinna zawierać umowa sporządzona między jednostką zlecającą prowadzenie audytu wewnętrznego a usługodawcą. Należą do nich:

- zapisy, które gwarantują prowadzenie audytu wewnętrznego zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, rozporządzeniem i standardami,
- zapisy, które regulują sposób postępowania z dokumentami, również tymi, które są sporządzone w formie elektronicznej i dotyczą prowadzenia audytu wewnętrznego. Należy zapewnić ich dostępność, ochronę przed uszkodzeniem, zniszczeniem i nieupoważnionym rozpowszechnieniem,
- zapis wskazujący okres prowadzenia audytu wewnętrznego, który nie może być krótszy niż rok,
- zapis wskazujący okres prowadzenia audytu wewnętrznego, który nie może być krótszy niż rok.

W literaturze przedmiotu wskazywane są wady i zalety usługowo prowadzonego audytu wewnętrznego (tab. 2).

Należy pokreślić, że audyt wewnętrzny prowadzony przez usługodawcę podlega tym samym regulacjom prawnym i zasadom, które dotyczą audytora wewnętrznego zatrudnionego w jednostce.

Tabela 2. Zalety i wady usługowo prowadzonego audytu wewnętrznego

Lp.	Zalety	Wady
1.	Przejście z kosztów stałych na zmienne (koszty wynagrodzeń), co wpływa na efektywne wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na audyt.	Brak wystarczającej wiedzy o badanej jednostce, brak ciągłości i planowości pracy przy szacowaniu ryzyka i zarządzaniu nim, co ma negatywny wpływ na realizację celów i zadań wyznaczonych przez jednostkę.
2.	Dostęp do wiedzy specjalistycznej i większego zakresu świadczonych usług audytorskich.	Brak rozumienia relacji i powiązań między poszczególnymi stanowiskami i komórkami w strukturze organizacyjnej.
3	Poświęcenie większej uwagi zarządzaniu i działaniom strategicznym.	Większa lojalność w stosunku do firmy audytorskiej, w której jest zatrudniony usługodawca, niż do podmiotu, w którym wykonuje się audyt.
4.	Potencjalnie większa niezależność i obiektywizm i rzetelność wykonywanych zadań.	Selektywny dobór czynników ryzyka, co może niwelować obiektywizm przy ocenie ryzyka.

Źródło: Opracowanie na podstawie [Sołtyk 2013, s. 283, Schneider 2008, ss. 16–25, Bartoszewicz 2016, s. 175].

## Realizacja usługowo prowadzonego audytu w wybranej jednostce samorządu terytorialnego (studium przypadku)

Badana jednostka jest gminą miejską zlokalizowaną na terenie województwa zachodniopomorskiego. W jednostce audyt wewnętrzny prowadzony jest od trzech lat przez usługodawcę wyłonionego w konkursie ofert. Obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w badanej jednostce wynika z przekroczenia wartości budżetu.

Audytór usługodawca podpisał z jednostką samorządu terytorialnego umowę na prowadzenie usług z zakresu audytu wewnętrznego na okres trzech lat. Jest to dobra praktyka, ponieważ gwarantuje ciągłość prowadzenia audytu wewnętrznego i jego większą skuteczność. Usługodawca zna jednostkę i działa bardziej efektywnie niż ewentualny nowy usługodawca. Zachowanie ciągłości audytu zapewnia realizację zaplanowanego cyklu audytu wewnętrznego i objęcie zadaniami audytowymi większej liczby obszarów działalności.

Analiza umowy sporządzonej między usługodawcą a badaną jednostką umożliwiła zapoznanie się z jej elementami. W umowie znalazły się zapisy dotyczące:

1. przedmiotu umowy,
2. wynagrodzenia oraz zasad jego płatności,
3. zasad współdziałania stron,
4. realizacji umowy,
5. poufności (ochrony danych),
6. odpowiedzialności,
7. zakresu usług i produktu.

Z analizy umowy wynika, że brakuje w niej zapisów dotyczących konieczności stosowania przez audytora usługodawcę rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu. W umowie brakuje także zapisu, który wskazuje na sposób postępowania z dokumentacją audytową po wygaśnięciu umowy z usługodawcą. Dokumentacja audytu wewnętrznego jest własnością jednostki, dlatego umowa powinna zawierać zapis dotyczący zakresu dokumentacji, sposobu i terminu jej przekazania jednostce, gdy audytor usługodawca przestanie współpracować z jednostką.

W badanej jednostce audytor usługodawca sporządził Kartę audytu i Kodeks postępowania audytora wewnętrznego, które zostały zatwierdzone do stosowania zarządzeniem kierownika jednostki. Fakt ten należy ocenić pozytywnie.

W badanej jednostce samorządu terytorialnego karta audytu określa:

1. definicję audytu wewnętrznego,
2. wskazanie konieczności stosowania karty audytu w jednostce razem ze standardami audytu wewnętrznego i kodeksem etyki audytora wewnętrznego. Wymienione dokumenty zawierają wytyczne dla funkcjonowania audytu wewnętrznego,
3. cele audytu wewnętrznego z podkreśleniem, że podstawowe znaczenie mają czynności wykonywane przez audytora wewnętrznego o charakterze zapewniającym. Działania o charakterze doradczym mogą być wykonywane, jeżeli cel ich wykonania i zakres nie naruszają zasady obiektywizmu i niezależności audytora wewnętrznego,
4. prawa i obowiązki audytora wewnętrznego z podkreśleniem, że audytor wewnętrzny przedstawia kierownikowi jednostki do końca stycznia każdego roku sprawozdanie z wykonania planu audytu za rok poprzedni informujące o stopniu jego realizacji oraz o istotnych ryzykach i słabościach kontroli zarządczej, a do końca roku audytor wewnętrzny w porozumieniu z kierownikiem jednostki przygotowuje na podstawie analizy ryzyka plan audytu na rok następny,

5. konieczność zachowania niezależności audytora wewnętrznego z podkreśleniem, że podlega on bezpośrednio kierownikowi jednostki oraz ma do niego bezpośredni i nieutrudniony dostęp, jest niezależny w wykonywaniu zadań audytowych, nie może wykonywać zadań lub posiadać uprawnień, które wchodzą w zakres bieżących działań jednostki, nie powinien realizować zadań audytowych, które mogą powodować konflikty interesów i zarzut stronniczości,
6. zakres audytu wewnętrznego ze szczegółowym określeniem tego, co wchodzi w zakres planu audytu, sprawozdania z wykonania planu audytu, na czym polegają badanie i ocena adekwatności i skuteczności systemu kontroli zarządczej, zarządzania ryzykiem oraz jakości realizowanych zadań,
7. konieczność posiadania dowodu tożsamości i upoważnienia wystawionego przez kierownika jednostki do wykonania każdego zadania audytowego,
8. uprawnienie objęcia zakresem działania przez audytora wewnętrznego wszystkich obszarów działania jednostki samorządu terytorialnego z podkreśleniem pełnej swobody w zakresie identyfikacji obszarów ryzyka.

Karta audytu została przygotowana w sposób szczegółowy, zawiera postanowienia dotyczące wszystkich obszarów funkcjonowania audytu wewnętrznego.

Kodeks etyki audytu wewnętrznego opracowany w jednostce w wyczerpujący sposób opisuje zasady dotyczące praktyki wykonywania audytu wewnętrznego oraz reguły postępowania, które stanowią normy zachowania oczekiwanego od audytora wewnętrznego. Do zasad postępowania zaliczono uczciwość, obiektywizm, poufność, profesjonalizm. Określono w nim także postępowanie audytora wewnętrznego oraz relacje z innymi audytorami wewnętrznymi i opisano konflikt interesów jako potencjalne zagrożenie niezależności i obiektywizmu audytora wewnętrznego.

W badanej jednostce samorządu terytorialnego przed wykonaniem planu audytu wewnętrznego na dany rok audytor wewnętrzny, w porozumieniu z kierownikiem jednostki i kierownikami poszczególnych komórek organizacyjnych, sporządza analizę ryzyka na koniec roku bieżącego. Analizę ryzyka sporządza się metodą matematyczną, która uznawana jest za metodę najlepiej udokumentowaną i najbardziej praktyczną.

Przed sporządzeniem analizy ryzyka, aby sporządzić plan audytu na rok następny, audytor zidentyfikował 23 możliwe obszary audytowe. Zostały one wyróżnione na podstawie regulaminu organizacyjnego jednostki i związane są z realizacją zadań, do których wykonania jednostka została powołana (np. windykacja należności, za-

mówienia publiczne, sprawozdawczość budżetowa, procedury uchwalania budżetu, oświata, edukacja, sport i kultura).

Ustalenia obszarów o największym prawdopodobieństwie wystąpienia ryzyka nieprawidłowości audytor dokonuje z zastosowaniem narzędzi informatycznych, z wykorzystaniem programu Excel. Audytor stosuje formuły obliczeniowe metody matematycznej analizy ryzyka. Metodyka obliczeń zastosowanej metody przedstawiona jest w „Podręczniku audytu wewnętrznego w administracji publicznej”, który został opracowany przez Ministerstwo Finansów i opublikowany w marcu roku 2003.

Dzięki matematycznej analizie ryzyka audytor wyznacza obszary o największym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości. Na przykład na 23 zidentyfikowane obszary w roku 2014 20 w analizie ryzyka uzyskało poziom równy lub większy niż 50%.

Dokonana analiza ryzyka powinna być podstawą sporządzenia planu audytu na rok następny. Na przykład po uwzględnieniu opinii kierownika jednostki audytor ustalił, że w roku 2015 zostaną wykonane zadania audytowe w obszarach: sprawozdawczość budżetowa, wydatki budżetowe, podatki i opłaty oraz windykacja należności. Plan audytu przyjmuje i podpisuje kierownik jednostki, który może zlecić do wykonania zadania audytowe poza planem, jeżeli istnieje taka konieczność (np. w wypadku wystąpienia nieprawidłowości w danym obszarze).

Plan audytu w badanej jednostce zawiera określenie:

1. nazwy jednostki, jej podstawowych celów i obszarów działania,
2. struktury organizacyjnej i wykazu jednostek podległych i nadzorowanych,
3. kwot środków publicznych planowanych do zgromadzenia i wydatkowania w roku objętym planem,
4. analizy ryzyka,
5. cyklu audytu wewnętrznego w jednostce, który wyniósł 8 lat.

Audytor usługodawca opracowuje program zadań zapewniających w danym roku wynikających z analizy ryzyka. W programie zadania zapewniającego audytor usługodawca określa cel zadania audytowego, zakres przedmiotowy zadania, zakres podmiotowy zadania, metodykę audytu, istotne ryzyka, kryteria oceny, harmonogram zadania, uwagi oraz imię i nazwisko audytora, który zadanie zrealizuje. Następnie wyznacza istotne ryzyka, które mogą dotyczyć badanego procesu.

Metodyka audytu wewnętrznego, przy realizacji zadań zapewniających, obejmuje zapoznanie się audytora z danym obszarem w zakresie przepisów prawa i procedur wewnętrznych. Audytor przeprowadza rozmowy i wywiady z pracownikami badanego obszaru w celu uzyskania wyjaśnień i informacji. Usługodawca sporządza

testy kontrolne, dokonuje analizy dokumentacji źródłowej i ustala, jakie są mechanizmy kontrolne w badanym procesie. Audytor wyznacza też kryteria oceny badanego obszaru.

Audytor wewnętrzny po zrealizowaniu zaplanowanych czynności audytowych dotyczących zadania zapewniającego sporządza sprawozdanie wstępne, które uzgadnia z pracownikiem, który odpowiada za badany obszar. Po uzgodnieniu uwag i sugestii osoby odpowiedzialnej za badany obszar sporządza sprawozdanie końcowe przy zachowaniu wszystkich terminów wynikających z uregulowań prawnych w tym zakresie i programu zadań zapewniających.

Sprawozdanie końcowe składa się z celów zadania audytowego, opinii ogólnej, informacji ogólnej, wyników zadania audytowego, informacji uzupełniającej. Audytor w sprawozdaniu końcowym umieszcza także zalecenia (rekomendacje), które mogą być przez kierownika jednostki zatwierdzone do wykonania przez wyznaczone do tego osoby. Audytor jednak nie monitoruje ich wykonania.

## Uwagi końcowe

Na podstawie przeprowadzonych badań w wybranej jednostce samorządu terytorialnego, które dotyczyły funkcjonowania audytu wewnętrznego prowadzonego przez usługodawcę, można stwierdzić, że:

1. audytor usługodawca współpracuje z jednostką trzy lata, jest więc zachowana ciągłość prowadzenia audytu wewnętrznego,
2. umowa z usługodawcą zawiera wymagane elementy umowy z wyjątkiem zapisu, który wskazywałby sposób postępowania z dokumentacją audytową po wygaśnięciu umowy z usługodawcą,
3. usługodawca prowadzi dokumentację audytową zgodnie z przepisami prawa. Należą do niej Karta audytu wewnętrznego, Kodeks etyki audytora wewnętrznego, plany audytu, programy zadań, dokumentacja analizy ryzyka, sprawozdania z wykonania audytu wewnętrznego w danym roku i pozostała dokumentacja dotycząca wykonania zadań zapewniających, czynności doradczych i sprawdzających,
4. do wykonania planu audytu na rok następny audytor usługodawca stosuje dobrze udokumentowaną analizę ryzyka metodą matematyczną, jednak nie dokumentuje przypisanych ryzyk w badanych obszarach, w których re-

alizowane są zadania zapewniające, co może spowodować ich subiektywny wybór,

5. audytor realizuje zadania zapewniające zgodnie z planem audytu, wyjątkowo realizuje zadania poza planem audytu po uzgodnieniu z kierownikiem jednostki; uzgodnienie następuje w drodze pisemnej,
6. audytor usługodawca stosuje różnorodne techniki badań do ustalenia stanu faktycznego badanego obszaru; należą do nich ankiety, testy sprawdzające, wywiady z pracownikami, oględziny, obserwacja,
7. audytor usługodawca – mimo że kierownik jednostki zleca pracownikom badanego obszaru wdrożenie rekomendacji zawartych w sprawozdaniu końcowym w określonym terminie – nie dokonuje czynności sprawdzających stopień i prawidłowość ich wprowadzenia.

Audytor usługodawca wykonuje audyt w badanej jednostce zgodnie z przepisami prawa, stosując przyjętą w tym zakresie metodologię. Pewne mankamenty nie świadczą o gorszej jakości audytu, ale jedynie o braku szczegółowych uregulowań w umowie podpisanej między audytorem usługodawcą a jednostką samorządu terytorialnego.



## Bibliografia

**Bartoszewicz A. (2016)**, *Outsourcing audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych – ujęcie praktyczne*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 6, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia (84) część 1, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Komunikat Ministra Finansów z dnia 17 czerwca w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych Dz. Urz. Fin., nr 2, poz. 15.

**Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej (2003)**, Ministerstwo Finansów, marzec 2003.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu, Dz. U. z 2015, nr 0, poz. 1480.

**Schneider A. (2008)**, *Outsourcing Internal Auditing*, „Internal Auditing”, 26 czerwiec.

**Sołtyk P. (2013)**, *Kontrola zarządcza i audyt w jednostkach samorządowych. Projektowanie oraz metody oceny systemu zarządzania*, Beck InfoBiznes, Warszawa.

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, t.j. Dz. U. z 2013, nr 0, poz. 168.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2013, poz. 885 ze zm.

## Część IV

---

# Komunikacja w jednostce samorządu terytorialnego



**Magdalena Zalewska-Turzyńska\***

Uniwersytet Łódzki

Wydział Zarządzania

## **Konsultacje społeczne jako niechciana forma komunikacji samorządu terytorialnego<sup>1</sup>**

### **Public Consultation as an Unsolicited Communication Form of Regional and Local Authorities**

**Abstract:** Public consultation is one of possible forms of social dialogue. It is defined as two-direction communication between public administration and social partners, conducted to obtain feedback on solutions proposed by the administration. Consultations should be taken in case of making important and irreversible decisions for the public. Unfortunately, they are not always implemented, there are many reasons for reluctance. Therefore the aim of this article is to analyze the causes of reluctance or failure of social dialogue in form of public consultation carried out by public administration. The indicated purpose subordinates the construction of the paper – it presents the essence of public consultation, legal basis identification, the scope and process steps. The assessment of the authorities reluctance reasons to carry out public consultation presented by Gawronski as well as it is supplemented is conducted. The analysis was made on the basis of communication context. Their determination can improve the social dialogue construction process and ease of reluctance in carrying out public consultation.

**Key words:** public consultation, regional and local authorities, communication

## **Wstęp**

Konsultacje społeczne są podstawową formą rzeczywistego udziału społeczeństwa w planowaniu działań przestrzennych i tworzeniu aktów prawnych. Określane są

---

<sup>1</sup> Artykuł powstał jako wynik badań statutowych Katedry Zarządzania w ramach zadania badawczego numer KZ/2/S/NB/2015.

\*mzalewska@uni.lodz.pl

jako dwukierunkowa komunikacja administracji publicznej z partnerami społecznymi, prowadzona w celu uzyskania opinii na temat rozwiązań proponowanych przez administrację [Gawroński 2010]. Konsultacje społeczne są dla przedstawicieli administracji ważnym sposobem poszukiwania rozwiązań opartych na wiedzy, spostrzeżeniach, doświadczeniach i pomysłach poszczególnych grup interesów uczestniczących w tym procesie. Służą one uspołecznieniu procesu podejmowania ważnych dla społeczeństwa decyzji. Ujawnić się tu może pewien paradoks – stanowisko władzy (np. urzędu) będzie przeciwstawne z opinią społeczeństwa (np. opinii radnych – reprezentacji mieszkańców), którzy są przecież jednocześnie zleceńodawcami dla urzędu.

Uczestnicy konsultacji nie mają możliwości bezpośredniego udziału w podejmowaniu decyzji. Decydenci są zobowiązani do rozpatrzenia w określonym czasie opinii i uwag zgłoszonych w trakcie przeprowadzania konsultacji. Zebrane uwagi i opinie powinny zostać przeanalizowane, a społeczeństwo musi być poinformowane o uwzględnieniu uwag lub o ewentualnym ich nieuwzględnieniu w procesie decyzyjnym wraz z odpowiednią argumentacją.

Istniejące uregulowania prawne jednocześnie określają sytuacje, w których konsultacje społeczne są obligatoryjne, nie traktując ich jako katalog zamknięty, ale także dają duże pole swobody w sposobie ich realizacji. Niektórzy autorzy postulują doprecyzowanie uregulowań prawnych w tym zakresie i potrzebę przyjęcia bardziej szczegółowych ustawowych ram gminnych konsultacji społecznych (propozycja zawarta w pierwotnej wersji prezydenckiego projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw) [Banat 2014; Sześciło 2014]. Inne opracowania na temat konsultacji społecznych zawierają opis zasad i praktyki regulacji, analizę uchwał i statutów gminnych w tym zakresie, tworzone są także rekomendacje do przygotowania regulaminów konsultacji społecznych z mieszkańcami. Opiswane są także przypadki orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawie zasad i trybu prowadzenia konsultacji społecznych przez władze gminne [Wenclik, 2016], sformułowano również zalecenia dla optymalnego procesu konsultacji [Kaźmierczak, Wilińska 2012] oraz pokazano aplikacyjny wymiar konsultacji społecznych podczas rewitalizacji miast [Strzelecka 2011; Noworól 2005; Wójkowski 2010].

Celem artykułu jest analiza przyczyn niechęci lub unikania przeprowadzania konsultacji społecznych w samorządach terytorialnych w perspektywie komunikacyjnej. Próbę analizy czynników powodujących unikanie konsultacji społecznych, obejmu-

jącą sześć elementów, odnaleźć można w artykule Henryka Gawrońskiego [2010]. Niniejszy artykuł analizuje przedstawione przyczyny, uwzględnia także rozszerzenie koncepcji Gawrońskiego.

## **Konsultacje społeczne – istota, podstawa prawna i zakres**

Konsultacje społeczne „określane są jako dwukierunkowa komunikacja administracji publicznej z partnerami społecznymi, prowadzona w celu uzyskania opinii na temat proponowanych przez administrację rozwiązań” [Gawroński 2010, s. 24]. Jest to więc proces, w którym przedstawiciele władz (każdego szczebla: od lokalnych po centralne) zasięgają opinii obywateli na temat planowanych działań w postaci np. ustanowienia lub wycofania aktów prawnych, zmiany aktów istniejących, inwestycji lub innych przedsięwzięć, które będą miały bezpośredni lub pośredni wpływ na codzienne życie i pracę obywateli. Konsultacje – w założeniu – nie ograniczają się tylko do przedstawienia projektów przyjętych do wdrożenia. Ich głównym zadaniem – wynikającym z ustawy – powinno być poznanie stanowisk opinii społecznej, propozycji obywateli i instytucji na ich temat, modyfikowanie projektów stosownie do przedstawionych prośb i komentarzy, a wreszcie informowanie o ostatecznej decyzji.

Rzeczywistość konsultacji społecznych wydaje się mniej optymistyczna, a przedstawiona definicja staje się eufemistyczna w kontekście niektórych działań samorządowych. W tym procesie komunikacyjnym występuje bowiem wyraźna asymetria – strona państwowa, inicjator procesu, jest ustawowo zobowiązana do przeprowadzenia konsultacji społecznych, nie jest już jednak zobligowana do tego, by wyniki konsultacji uwzględniać w decyzjach. Ma prawo odrzucić wnioski obywateli (w odróżnieniu np. od referendum, którego wyniki są wiążące dla organów władzy publicznej), obowiązkowe jest jedynie uzasadnienie podjętej decyzji. Zatem chociaż komunikacja faktycznie jest dwukierunkowa z mocy ustawy, to jej efekt już niekoniecznie. Działanie proponowane przez ludność w trakcie przeprowadzonego procesu komunikacji nie jest obligatoryjne.

Konsultacje społeczne są jedną z form dialogu społecznego przyjętych w dokumencie programowym Rady Ministrów z dnia 22 października 2002 r. Podstawą prawną do przeprowadzenia konsultacji społecznych jest ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz przepisy ustawy z 27 kwietnia 2001 r. (ochrona środowiska); z 27 marca 2003 r. (planowanie i zagospodarowanie przestrzenne); z 3 października

2008 r. (udostępnianie informacji o środowisku); z dn. 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Zakres tematyczny przeprowadzanych konsultacji społecznych jest dowolny. Najczęściej przeprowadzane konsultacje na poziomie samorządu terytorialnego obejmują np. omówienie z mieszkańcami kwestii dotyczących planów zagospodarowania przestrzennego i nowych inwestycji – np. modernizacja nawierzchni ulicy, budowa parkingu, zagospodarowanie skweru, przyjęcie oferty domów kultury lub plany kierunków przyszłego rozwoju miasta. Ponadto konsultacje społeczne są obowiązkowe w wypadkach przewidzianych ustawą (Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, art. 5, ust 5). Konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji pozarządowych i w dziedzinach dotyczących sfery zadań publicznych jest jedną z form współpracy wymienionych w ustawie (art. 5 ust. 2 pkt 3). Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami określone są w uchwałach rad odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (gmin, miast, powiatów, województw). Obowiązkowo rada opiniuje projekty strategii, uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczące sfery pożytku publicznego, w tym programów współpracy. W zasadzie większość uchwał wymaga konsultowania z mocy ustawy, bowiem dziedziny, w jakich działają organizacje, oraz sfera zadań publicznych są bardzo różnorodne i szerokie – lista zawiera 33 przejawy życia społecznego i publicznego, jest wymieniona w art. 4 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji obligatoryjnie określają uchwały rad odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (gmin, miast, powiatów, województw – art. 5 ust 5). W wypadku odmowy przyjęcia przez radę zasad konsultacji każdy podmiot, który ma interes prawny w jego uchwaleniu, może – po bezskutecznym wezwaniu do podjęcia uchwały – zaskarżyć jej brak do sądu administracyjnego.

Obecnie ustawodawca pozostawia swobodę organom jednostek samorządu terytorialnego w zakresie określania ich zasad i trybu przeprowadzania. Niektórzy autorzy są zdania, że konieczna jest zmiana uregulowań w celu doprecyzowania zasadniczych kwestii w tej materii w drodze ustawowej, co uczyni je niewątpliwie jeszcze efektywniejszą formą prowadzenia dialogu [Banat 2014].

## **Etapy konsultacji społecznych**

Ogólnie etapy procesu konsultacji społecznych można określić jako:

1. informowanie o zamierzeniach i planach,
2. prezentacje poglądów na sposoby rozwiązania problemu,
3. kolejne wymiany opinii,
4. znajdowanie rozwiązań,
5. informowanie o decyzji ostatecznej.

Zadaniem urzędu jest poinformowanie interesariuszy o planach i zamierzeniach. W tym celu różnymi kanałami komunikacyjnymi jest zobowiązany do przedstawienia precyzyjnie określonego celu głównego spotkania i ewentualnie celów pobocznych (wtórnych), wyznaczonych do realizacji. Urząd przedstawia listę argumentów wszystkich zainteresowanych stron (np. inwestorów oraz mieszkańców). Informacje takie należy rozpropagować z jednoczesnym przedstawieniem możliwości zabrania głosu w sprawie. Jeśli w celu informacyjnym zaplanowano szereg spotkań, należy podczas nich zaplanować udział osób, które będą w stanie kompetentnie odpowiedzieć na pytania zainteresowanych. Udział władz w spotkaniach powinien być symboliczny – ich pozycja podczas takiego spotkania nie różni się od pozycji pojedynczego obywatela. O przebiegu spotkania decydują osoby prezentujące projekt i moderatorzy. Głównym zadaniem moderatorów jest doprowadzenie do wypracowania przynajmniej ramowo – jeśli to możliwe – wspólnego interesu wszystkich stron. Spotkania konsultacyjne nie mają na celu przedstawienia twardego stanowiska władz, służą wymianie opinii i pozyskaniu przychylności np. dla planowanych inwestycji. Wnioski, jakie wypracowano w trakcie spotkania, należy jasno sformułować i przedstawić w lokalnych mediach opinii publicznej. Należy zaplanować kolejne spotkania i sposoby komunikacji z mieszkańcami. Po wypracowaniu rozwiązania należy poinformować zainteresowanych o wynikach – przyjęte uwagi mieszkańców trzeba uwypuklić, a odrzucone – opatrzyć komentarzem wyjaśniającym.

Każdy etap konsultacji społecznych powinna zamykać informacja zwrotna. Zwieńczeniem procesu konsultacji jest przyjęcie uwag lub ich odrzucenie. Do wnioskodawców powinno z mocy ustawy trafić uzasadnienie stanowiska, które przyjęły władze lokalne. Z informacji zwrotnej mieszkańcy i organizacje muszą się dowiedzieć, jakie uzyskano opinie, które z nich wzięto pod uwagę i dlaczego oraz w jaki sposób wpłynęły one na ostateczny kształt podjętej decyzji czy przyjętego projektu.



## Przyczyny niechęci wobec procesu konsultacji społecznych

Na potrzeby niniejszej analizy przyczyny niechęci władzy w stosunku do procesu konsultacji społecznych oraz ich przeprowadzania przyjęto perspektywę komunikowania. Gawroński [2010, s. 29] przedstawia sześć powodów, dla których legalna władza nie sprzyja konsultacjom społecznym. Ujawnia się konkurencyjność celów – trudno jest zaspokoić interesy jednej grupy, nie naruszając interesów innej. Podczas przeprowadzanych konsultacji społecznych uczestnicy przedstawiają (komunikują) swoje odmienne stanowiska, potrzeby i oczekiwania. Niekiedy nie jest możliwe, aby pogodzić interesy wielu stron zainteresowanych. Grupy interesariuszy zgłaszają rozmaite warianty rozwiązań, które z pewnością nie są spójne, z natury rzeczy nie mogą być. Ich pogodzenie stanowi wyzwanie, czasami jest jednak niemożliwe. Co więcej, w ten sposób ujawnia się konkurencyjność celów, trudno jest bowiem zaspokoić interesy jednej grupy, nie naruszając interesów innej. Konsultacje społeczne ujawniają różnorodność interesów różnych grup społecznych, a niemożność jednoczesnego zaspokojenia interesów wszystkich grup społecznych powoduje różny stopień ich niezadowolenia. Konsekwencje tego niezadowolenia mogą być widoczne podczas kolejnych wyborów. Druga przyczyna to ujawnianie nie zawsze pozytywnego efektu wcześniejszego zaangażowania w postaci przywiązania decydenta do idei, którą wcześniej lansował, i w postaci poniesionych kosztów. Jest to mocny argument, osadzony na gruncie badań nad zachowaniem ludzi, nad ich zamiłowaniem do zgodności i konsekwencji w zaangażowaniu. Jeśli człowiek zaangażował się w jakieś stanowisko, to tym samym angażuje się w sytuację w sposób sprzyjający pojawieniu się jego dążenia do konsekwencji. Kiedy już raz zajmie stanowisko, pojawia się naturalna tendencja do postępowania uparcie zgodnego z tym stanowiskiem [Cialdini 2001, s. 73]. Jeśli tym człowiekiem jest osoba zajmująca stanowisko w samorządzie terytorialnym, to będzie ona postępowała zgodnie z uprzednio przyjętym stanowiskiem, nawet jeśli inni interesariusze będą odmiennego zdania. Wówczas nawet najlepiej przeprowadzone konsultacje społeczne nie przyniosą skutku w postaci korekty już podjętej decyzji, zmiany jej kształtu lub zmiany efektu działań. Co więcej, decydent będzie uważał konsultacje społeczne za zbędny wydatek sił i środków, bowiem decyzję już podjął i uznaje ją za najlepszą.

Z opisanym czynnikiem bezpośrednio związany jest następny w postaci efektu konsultacji, który może zburzyć tzw. osadzenie społeczne decydentów – wcześniej

nawiązane kontakty zarówno pojedynczych osób, jak i całych organizacji. Kontakty wcześniej nawiązane, które już wpłynęły na decyzję, wpłynęły także na poziom konsekwencji. Traktuje się jako subtelny taktę wzbudzanie zaangażowania i w rezultacie decydent dąży do ich podtrzymania [Cialdini 2001, s. 74]. Aby wystąpił mechanizm zaangażowania i konsekwencji, wystarczy deklaracja, działanie jest niekonieczne. Uwidacznia się np. podczas rozmaitej wymiany komunikatów: w rozmowach, dyskusjach lub wymianie pism występujących podczas konsultacji społecznych. Osadzenie społeczne decydentów należy uzupełnić o element obciążenia politycznego. Jeśli społeczne lub polityczne osadzenie decydentów samorządu wpływa na decyzje, to ujawnienie tego faktu prowadzi do jawnych i ostrych sporów pomiędzy władzą a społeczeństwem, przebiegających w rozmaity sposób, z rozmaitym natężeniem i różnym skutkiem (do marszów protestacyjnych włącznie – np. zamykanie szkół na terenach wiejskich).

Czwarta wymieniona przyczyna [Gawroński 2010, s. 29] to przypadkowość priorytetów i wariantów decyzyjnych, która rozmywa odpowiedzialność – zawsze można powiedzieć „chcieliśmy dobrze”. W zasadzie można rozpoznać tu dwa powody unikania konsultacji społecznych – pierwszy powód to przypadkowość priorytetów i wariantów decyzyjnych. Wydaje się, że jest on niezgodny z podstawowymi zasadami przeprowadzania konsultacji społecznych. Jest także przejawem nieprawidłowości, sposobem na jej rozpoznanie, nie przyczyną *sensu stricto*. Prawidłowe przygotowanie urzędu do przeprowadzenia konsultacji społecznych wymaga starannych działań – zarówno w obszarze przygotowania merytorycznego – opracowanie scenariusza spotkania, sporządzenie listy argumentów, zaplanowanie udziału kompetentnych osób, które będą w stanie odpowiedzieć na problematyczne pytania zainteresowanych (specjaliści, eksperci, biegli i inne autorytety), jak i sposobu jej przeprowadzania, warunków technicznych. Profesjonalne przygotowanie konsultacji eliminuje przypadkowość priorytetów i wariantów decyzyjnych, co jest widoczne w procesie przygotowanym niewłaściwie. Należy zatem tę przyczynę rozszerzyć o nieprofesjonalne podejście do przeprowadzania konsultacji społecznych, które jest widoczne w postaci ujawnienia przypadkowych priorytetów.

Rozmywanie odpowiedzialności w postaci komunikatu „chcieliśmy dobrze” jest manipulacją. Konsultacje społeczne pełnią tylko funkcję doradczą, organ władzy podejmuje decyzję samodzielnie, opierając się na informacjach pozyskanych od społeczeństwa, to on jest odpowiedzialny i rozliczany za podjęte decyzje. Należy rozważyć przyczynę o nazwie „unikanie odpowiedzialności” lub łagodniej „rozmywanie odpo-

wiedzialności". Jest to niechęć do przyjęcia odpowiedzialności za podjęcie niełatwych decyzji. Konsultacje społeczne mają charakter doradczy, a nie decyzyjny, z istoty prawnej procedury konsultacji są jawne i muszą być zakończone sprawozdaniem i uzasadnieniem podjętej decyzji, w którym widoczne stają się motywy i zaspokojone interesy konkretnych grup społecznych oraz niezabezpieczone interesy innych. Ustawa nie daje możliwości rozmywania odpowiedzialności i przerzucania winy na społeczeństwo.

W kontekście tych rozważań piąta przyczyna – przypadkowość działań, która sprzyja fetysyzacji biurokracji i pozorowaniu pracy – ma zastosowania w zakresie ujawniania niedostatków przygotowania konsultacji społecznych, co wyjaśniono wcześniej, gdy była mowa o unikaniu odpowiedzialności.

Publiczny wybór celów i działań ogranicza możliwość manipulowania, np. decydent unika podjęcia decyzji, przerzucając ją na jakiś organ kolegialny (komisja, rada), nawet jeśli nie jest to wymagane, a jednocześnie manipuluje tą grupą i wpływa na treść jej decyzji poprzez ustalenie porządku posiedzenia, kontrolowanie dostępu do informacji oraz tworzenie koalicji.

Nie ma wątpliwości, że jawny i publiczny wybór celów i działań ogranicza możliwość manipulacji i zmian priorytetów. Wszystkie etapy działania (np. przy powstawaniu nowych aktów prawnych lub inwestycji) muszą być w pełni transparentne na każdym etapie – od projektowania, po ewaluację – zgodnie z prawnymi wymogami konsultacji społecznych. Nie ma tu zatem miejsca na nieścisłości, braki danych, niedociągnięcia czy inne mniej lub bardziej zamierzone usterki. Trudno jest się także wycofać z przedstawionych zamierzeń, jeśli poziom zaangażowania władzy stał się wysoki, o czym świadczy przeprowadzenie konsultacji. Ewentualna zmiana ogłoszonych już planów lub wycofanie się z nich będzie się wiązało z niechęcią społeczeństwa, które uprzednio zaangażowało się w proces konsultacji, a także z podejrzeniami lub nawet z oskarżeniami o niedopełnienie obowiązków lub przedstawianie innych, partykularnych interesów ponad społecznymi. Wątpliwość budzi element kontrolowania dostępu do informacji – przy otwartym dostępie do informacji taka kontrola jest utrudniona. Nawet jeśli informacje z natury swej są tajne, to wiadomo, komu przysługuje do nich dostęp i kto może się ubiegać o ujawnienie dokumentów.

Przedstawiony katalog przyczyn unikania konsultacji społecznych zaleca się uzupełnić o „nakłady na diagnozę”. Procedura prawidłowo przeprowadzonych konsultacji – zależnie od obszaru tematycznego – może wymagać np. badań opinii publicznej

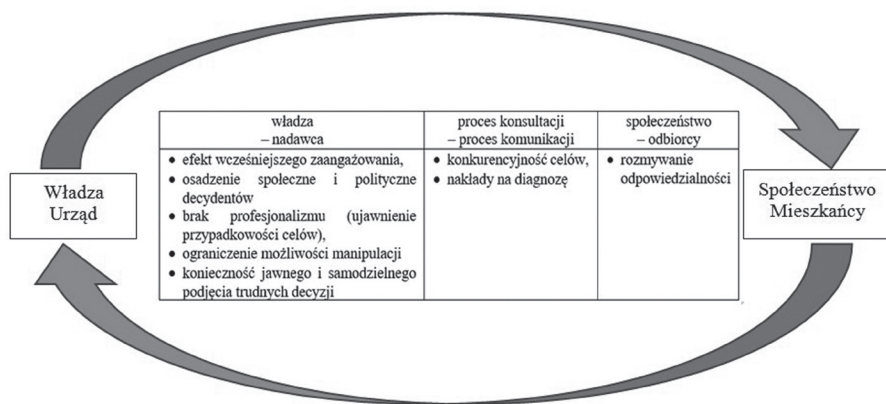
przeprowadzanych wśród szerokiego spektrum respondentów. Badania prowadzone są wśród własnych członków i zwolenników, a nie losowo wybranych respondentów dają obraz zafałszowany. Szerokie i pełne badania prowadzone na reprezentatywnej próbie statystycznej są trudne lub kosztowne.

Przedstawione przyczyny niechęci do przeprowadzania konsultacji społecznych podzielono na trzy grupy, są to czynniki wynikające z istoty:

- władzy – nadawcy,
- społeczeństwa – odbiorcy,
- procesu konsultacji – procesu komunikacji.

Przedstawiono je syntetycznie na rysunku 1. Znaczna część przyczyn umiejscowiona jest po stronie nadawcy – władzy, co wyraźnie wskazuje na asymetrię procesu komunikowania, w którym inicjatorem jest władza, ona kontroluje przebieg procesu i nie ma obowiązku wdrażania efektów konsultacji społecznych.

**Rysunek 1. Przyczyny niechęci i zaniechania przeprowadzania konsultacji społecznych w ujęciu komunikacyjnym**



Źródło: Opracowanie własne.

## Podsumowanie

Konsultacje społeczne nie służą komunikowaniu decyzji już podjętych. Z mocy ustawy nie zastępują one demokratycznych mechanizmów wyborczych, ale mogą łagodzić ich niedoskonałość i prowadzić do akceptowania działań władzy przez większość

społeczeństwa. Dotyczą bowiem projektów nieodwracalnych, które mają służyć ludziom także po zmianie władzy.

Konsultacje powinny być integralnym elementem działań nowoczesnej administracji. Powinny być przeprowadzane z wyprzedzeniem, nie można dopuszczać do powstania napięć pomiędzy władzą a partnerami społecznymi z powodu ich braku. Co więcej, przedmiotem konsultacji może być ich zakres i program, co wyeliminuje ewentualne zarzuty o to, że podjęto nieistotne kwestie, zrobiono to w niedogodnym czasie i że nie zaproszono do debaty istotnych partnerów.

## Bibliografia

**Banat M. (2014)**, *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2.

**Cialdini R.B. (2001)**, *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk.

**Gawroński H. (2010)**, *Konsultacje społeczne jako forma partycypacji w zarządzaniu strategicznym jednostkami samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie” nr 1.

**Kaźmierczak J., Wilińska A. (2012)**, *Metody i techniki wspomagania konsultacji społecznych dla potrzeb zarządzania klimatem akustycznym miasta*, [w:] R. Knosala (red.), *Innowacje w zarządzaniu i inżynierii produkcji*, Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją, Opole.

**Noworól K. (2005)**, *Uczestnictwo publiczne i konsultacje społeczne w Lokalnych Programach Rewitalizacji*, „Zarządzanie Publiczne”, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

**Strzelecka E. (2011)**, *Rewitalizacja miast w kontekście zrównoważonego rozwoju*, „Budownictwo i Inżynieria Środowiska”, nr 2.

**Sześciło D. (2014)**, *Konsultacje społeczne w gminie w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2.

**Wenclik M. (2016)**, *Konsultacje społeczne w gminach województwa podlaskiego na podstawie analizy regulacji statutowych i uchwał w sprawie zasad i trybu konsultacji z mieszkańcami gminy*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4.

**Wójkowski G. (2010)**, *Prowadzenie konsultacji społecznych przez Urząd Miasta Katowice*, [http://www.bonafides.pl/home/images/raport\\_konsultacje\\_spol\\_katowice.pdf](http://www.bonafides.pl/home/images/raport_konsultacje_spol_katowice.pdf) (dostęp 17.10.2016).

## Akty prawne

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 Nr 62 poz. 627) <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20010620627>.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717), <http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU2003-0800717>.

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227), <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20081991227>.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873), <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030960873>.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168), <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19600300168>.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593), <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20040640593>.

**Michał Turniak\***

Spółeczna Akademia Nauk

Wydział Zarządzania

## **Storytelling w marketingu historycznym regionów na przykładzie przemarszów niemieckich najemników przez miasto Szczecinek w czasie wojny o ujście Wisły (1626–1629)**

**Storytelling in Historical Marketing of Regions by Example of German Mercenaries Marches through Szczecinek during Vistula River Mouth War (1626–1629)**

**Abstract:** Historical resources of the region should be considered as the most important elements of the territorial marketing offer, as they may constitute a clear differentiation for both internal and external customers. Hence, it seems very important to develop efficient and effective methods of full utilization of unique historical resources by identifying, appropriately preparing for different audiences and effectively promoting. A group of recipients who show a special and natural interest in historical resources of a given region are primarily passionate about history, while the primary task of historical marketing should be to show this type of resource as interesting for groups of recipients with different interests. A technique that can offer significant help in this task is storytelling, which brings together a set of rules governing the construction of informational communications in an accessible and engaging way for the audience. The aim of this article is to analyze the potential of using storytelling techniques in the historical marketing of the region by the example of German mercenaries marches through Szczecinek during the War of the Vistula River mouth (1626-1629).

**Key words:** historical marketing, regional promotion, storytelling, marketing, promotion, marketing communication

\* mturniak@spoleczna.pl



## Wstęp

Zasoby historyczne regionu należy zaliczyć w poczet najistotniejszych elementów oferty w ramach marketingu terytorialnego, gdyż mogą one stanowić wyraźny czynnik różnicujący zarówno dla klientów wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Stąd też istotne wydaje się opracowanie sprawnych i efektywnych metod w ramach marketingu historycznego w celu pełnego wykorzystania unikalnych zasobów historycznych danego terenu poprzez ich identyfikację, odpowiednie przygotowanie dla różnych grup odbiorców oraz skuteczne promowanie. Grupą odbiorców wykazującą szczególnie i naturalne zainteresowanie zasobami historycznymi danego regionu są przede wszystkim pasjonaci historii, natomiast podstawowym zadaniem marketingu historycznego powinno być ukazanie tego typu zasobów jako przystępnych i interesujących również dla grup odbiorców wykazujących odmienne zainteresowania. Technika, która może oferować znaczącą pomoc w tym zakresie, wydaje się storytelling, który skupia zbiór zasad rządzących konstruowaniem przekazów informacyjnych w sposób przystępny dla odbiorców i ich angażujący. Celem artykułu jest analiza potencjału wykorzystania techniki storytellingu w ramach marketingu historycznego regionu na przykładzie przemarszów niemieckich najemników przez miasto Szczecinek w czasie wojny o ujście Wisły (w latach 1626–1629).

## Marketing i produkt terytorialny

Gdy w latach 70. XX w. pojawiła się idea marketingu opartego na aspekcie relacji wymiennych, spowodowało to wykształcenie się szeregu specjalizacji analizujących wymianę wartości pochodzących z różnorodnych źródeł, tj.: dobra inwestycyjne, idee, usługi, technologie, nieruchomości, organizacje, przedsięwzięcia, osoby, a także miejsca. Stanowiło to podstawę dla wyłonienia się marketingu oraz produktu terytorialnego. Produktem terytorialnym w ujęciu Szromika [2007, ss. 118–119] jest skumulowana użyteczność w wymiarze społeczno-ekonomicznym danego obszaru terytorialnego lub miejsca, skierowana do klientów wewnętrznych i zewnętrznych w celu zaspokojenia zarówno ich potrzeb materialnych, jak i niematerialnych, aktualnych i długookresowych, mających charakter konsumpcyjny oraz inwestycyjny. Podstawową korzyścią zapewnianą interesantom, którzy przebywają na danym obszarze stale lub okresowo, jest możliwość zaspokajania potrzeb własnych poprzez

wykorzystywanie lokalnych zasobów mających charakter: naturalny, intelektualny, społeczny, kulturalny i infrastrukturalny.

Z kolei V. Girard [1997] omawia zasoby jednostki osadniczej (stanowiące podstawę dla marketingu terytorialnego) jako nierozzerwalnie związane z danym terenem i charakterystyczne tylko dla niego, a także dokonuje ich podziału na miks organizacyjny (określający lokalne społeczności i organizacje) oraz miks terytorialny (określający zasoby materialne danego obszaru). Elementy obejmujące miks terytorialny to elementy:

- organiczne (historia, kultura oraz powiązania wewnętrzne i zewnętrzne),
- ekonomiczne (istnienie na danym obszarze w przeszłości oraz obecnie jednostek powiązanych z różnymi gałęziami przemysłu),
- geograficzne (ukształtowanie terenu, struktura geologiczna, klimat, sieć hydrologiczna itp. oraz wpływ tych czynników na tożsamość mieszkańców, organizację i lokalizację działań ekonomicznych),
- symboliczne (elementy kreujące tożsamość wizualną i kulturową danego obszaru, np. pejzaże czy architektura).

Zasoby historyczne łączą zatem w sobie organiczne oraz symboliczne elementy miksu terytorialnego, gdyż obiekty często łączą się z wydarzeniami historycznymi, a procesy historyczne koncentrują się wokół konkretnych budowli lub innych artefaktów. Co więcej, z racji znaczącego stopnia unikalności zasobów o charakterze historycznym mogą one stanowić ważny czynnik różnicujący ofertę terytorialną danego regionu zarówno dla klientów wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Wydaje się również, że w wypadku zasobów historycznych głównym problemem nie jest ich brak, ale umiejętność odpowiedniej ekspozycji i unaocznienia ich znaczenia dla różnych grup odbiorców, w szczególności pośród osób, dla których tematyka historyczna nie jest pasją lub pracą. To stanowisko zbieżne z poglądami współczesnych popularyzatorów tematyki historycznej, w których ujęciu historia wciąż jest dostępna podczas zwiedzania, gdyż została utrwalona w obiektach. Nie powinno się jej ograniczać zaledwie do książek na półkach, a gdy się ma z nią styczność na żywo, jest ona odbierana zupełnie inaczej. Należy zatem dołożyć starań, aby uświadomić odbiorców, że historia jest wciąż żywa i namacalna [<http://dziennikurstystyczny.pl/2015/07/dobry-pomysl-na-marketing-miejsc-pokazywac-je-bez-cenzury/>].

## Storytelling

Jedną z metod pozwalającą na uatrakcyjnienie przekazu oraz łatwiejsze dotarcie do szerszych grup odbiorców jest storytelling – technika konstruowania przekazów informacyjnych będących przystępnymi i angażującymi dla odbiorców poprzez wykorzystanie różnorodnych zabiegów narracyjnych [Zubiel-Kasprowicz 2016]. Cel ten można uzyskać poprzez zastosowanie szeregu technik narracyjnych:

- ukazanie szerokiego kontekstu (koncentracja na procesach, a nie zestawie zdarzeń czy faktów),
- budowanie zaangażowania emocjonalnego odbiorców (ukazywanie indywidualnej perspektywy uczestników zdarzeń oraz pytania jakościowe stymulujące aktywne przetwarzanie zdobywanych informacji, a nie jedynie ich bierne przyswajanie),
- wykorzystanie uniwersalnych motywów w narracji (poszukiwanie charakterystycznych i ponadczasowych odniesień do opisywanych zdarzeń lub procesów oraz wykorzystywanie w narracji archetypów dla pojawiających się tam postaci).

Storytelling wykazuje wiele zbieżności z komunikacją marketingową i promocyjną, jednakże podstawową różnicą jest silna orientacja na tworzenie opowieści/komunikatu na podstawie cech i charakterystyki obiektu. Z tego też względu jest to doskonała technika dla marketingu historycznego, gdzie cel dydaktyczny jest równie ważny jak promocyjny, a zachowanie poprawności relacji źródłowej przeplata się z aspektem popularyzatorskim. Współczesne badania nad storytellingiem koncentrują się na aspekcie promocyjno-marketingowym [Fog, Budtz, Munch, Blanchette 2010], [Matthews, Wacker 2008] i dydaktycznym [Haven 2000] oraz na wpływie nowoczesnych technologii na rozwój storytellingu [Deuze 2005].

### **Analiza potencjału przemarszów niemieckich najemników przez tereny miasta Szczecinek podczas wojny o ujście Wisły (w latach 1626–1629) jako zasobu w marketingu historycznym**

Analizę potencjału należy rozpocząć od krótkiej charakterystyki wydarzeń stanowiących podstawę możliwości wykorzystania jako zasobu w marketingu historycznym

miasta Szczecinek: król szwedzki Gustaw Adolf na czele potężnej floty złożonej ze 125 okrętów i statków transportowych 6 lipca 1626 r. wraz z 7 tys. żołnierzy wylądował w Piławie. Po bardzo udanym początkowym etapie działań Gustaw Adolf główną bazę swych wojsk założył na bogatej w żywność i paszę Wielkiej Żuławie. Najważniejszym celem armii szwedzkiej stał się Gdańsk [Podhorodecki 2011, ss. 129–131]. W celu szybkiego zwiększenia sił szwedzkich przeprowadzono na jesieni 1626 r. akcję werbunkową niemieckich najemników. Ich przemarsz zakończył się bitwą pod Amersztynem (12–15 kwietnia 1627 r.). W czerwcu 1629 r. Polacy otrzymali pomoc militarną od cesarza Ferdynanda II w postaci 5 tys. niemieckich weteranów, którzy po przejściu przez teren miasta Szczecinek odbyli popis w Amersztynie przed komisarzami królewskimi, a następnie wzięli udział w bitwie pod Trzcianą (27 czerwca 1629).

Dwa przemarsze niemieckich najemników przez teren miasta Szczecinek podczas wojny o ujście Wisły stanowią zasób historyczny tego terenu, który nie pozostawił po sobie żadnych materialnych zasobów o charakterze organicznym. Spowodowane to jest specyfiką samych wydarzeń, które w niewielkim stopniu oddziaływały na trwałe elementy przestrzeni miejskiej w XVII w., ale również niewielki ładunek emocjonalny wytworzony w tamtym czasie w mieście Szczecinek. Nie ulega wątpliwości, że najbardziej emocjonujące i intensywne wydarzenia, w które zaangażowani byli żołnierze maszerujący przez Szczecinek w toku tamtej kampanii rozegrały się w zupełnie innych miejscach – bitwa pod Amersztynem, popis posiłków cesarskich pod Amersztynem oraz bitwa pod Trzcianą. Czy zatem należy uznać, że jedynymi materiałami, które można wytworzyć na podstawie tych wydarzeń historycznych, jest mapa z ruchami wojsk i polami bitew lub pamiątkowa tablica informująca o roli miasta Szczecinek w kampanii pruskiej Gustawa II Adolfa? Rozumując w kategoriach klasycznego marketingu, takie właśnie można odnieść wrażenie, jednakże wykorzystanie zasad storytellingu znacząco rozszerza zakres możliwości i potencjału wykorzystania tego zasobu historycznego. Należy bowiem pamiętać, że dla szerokiego grona odbiorców produktu terytorialnego (mieszkańców oraz turystów, którzy nie wykazują wielkiego zainteresowania faktami historycznymi XVII w.) liczy się angażująca i emocjonująca opowieść, która może pomóc im zrozumieć otaczający ich świat. Dlatego też istotne jest pokazanie zasobów historycznych nie tylko przez pryzmat suchych faktów, lecz także logicznego łańcucha powiązań w szerokim kontekście wydarzeń (unaoczniając znaczenie i konsekwencje działań, a nie jedynie odnotowując ich istnienie) oraz dodanie emocjonalnej strony poszczególnych działań poprzez ukazanie indywidualnej perspektywy uczestników tych wydarzeń (każde wydarzenie historyczne jest tak na-

prawdę konglomeratem licznych planów, nadziei, emocji, rozczarowań, wysiłku, bólu, itp., co może znacząco przybliżyć odbiorcy nawet najodleglejsze czasy). Wydarzenia analizowane w niniejszym opracowaniu – przemarsze niemieckich najemników z lat 1627 i 1629 przez tereny miasta Szczecinek – były wynikiem przebiegu wielu procesów historycznych, uwarunkowanych zarówno geopolitycznie, jak i lokalnie. Zostały one zebrane w tabeli 1 w podziale na ich wymiar globalny (kontekst zmagają ogólnoeuropejskich) oraz lokalny (kontekst zmagają polsko-szwedzkich), a ich szerszą charakterystykę przedstawiono w dalszej części opracowania.

**Tabela 1. Geneza konfliktu polsko-szwedzkiego**

Elementy szerokiego kontekstu historycznego analizowanych wydarzeń		
Czynnik	Motyw	Skala problemu
Kontrola nad europejskimi szlakami handlowymi pomiędzy wschodem i zachodem kontynentu	finanse, ograniczenie rozwoju technologicznego państw wschodniej Europy	wymiar globalny
Oblężenie i zdobycie Gdańska	finanse	wymiar lokalny
Militarny aspekt reformy Kościoła katolickiego (wojny religijne)	odciążenie sił protestanckich w Cesarstwie Niemieckim	wymiar globalny
Kontrola prowincji Inflant	finanse	wymiar lokalny
Sukcesja tronu szwedzkiego	wiarołomstwo szwedzkiej linii Wazów, rekatolizacja Szwecji	wymiar lokalny
Problemy logistyczne szwedzkiej kawalerii	polaska dominacja w kawaleryjskiej sztuce wojennej	wymiar lokalny
Operacja na dwóch frontach	atak dywersyjny	wymiar lokalny
Posiłki cesarskie	związanie sił szwedzkich na obcym terytorium	wymiar lokalny

Źródło: opracowanie własne

### Europejskie szlaki handlowe na Bałtyku (czynnik globalny)

Na podjęcie decyzji przez Gustawa II Adolfa o rozpoczęciu działań militarnych w Prusach istotny wpływ miały informacje docierające z Rzeszy o sukcesach Habsburgów w walkach z obozem protestanckim oraz formułowane przez nich plany morskie. Armia szwedzka tylko nad ujściem Wisły mogła zorganizować odpowiednią bazę ope-

racyjną, która pozwalałaby na sprawne przeniesienie operacji wojskowych na pozostające pod wpływami protestanckimi Pomorze Zachodnie, zagrożone wtedy siłami cesarskimi [Skworoda 2006, s. 73]. Kontrola nad ujściami dużych rzek do Bałtyku pozwalała na uzyskiwanie znacznych wpływów z opłat celnych nałożonych na kwitnącej w tamtych czasach handel bałtycki. Przychody z takich źródeł Szwecja wykorzystywała do opłacania rosnących w szybkim tempie wydatków na działania i reformy militarne [Wolke, Larsson, Villstrand 2010, s. 83]. Wieloletnim marzeniem Gustawa Adolfa było zdobycie Gdańska, a w konsekwencji odcięcie Polski od Bałtyku. Akwen ten odgrywał ogromną rolę w ówczesnej europejskiej wymianie handlowej bazującej na podziale pracy pomiędzy wschodnią a zachodnią częścią kontynentu. Gdańsk, począwszy od XVI w., notował największe obroty handlowe wśród wszystkich portów bałtyckich, a tereny Rzeczypospolitej dostarczały miastom zachodniej Europy surowców takich jak zboże, drewno, len, skóry oraz bydło rzeźne. W latach 20. XVII w. wyeksportowano z Polski przez porty w Gdańsku i Królewcu towary za ok. 5,5 mln talarów, przy czym obroty portu w Królewcu szacuje się na maksymalnie 20% tej wartości. Opanowanie tego miasta wraz z ujściem Wisły przyniosłoby królowi szwedzkiemu ogromne dochody z ceł, co pozwoliłoby mu na wystąpienie w wojnie trzydziestoletniej przeciwko obozowi katolickiemu Habsburgów [Podhorodecki 2011, ss. 126–127].

### **Oblężenie Gdańska (czynnik lokalny)**

Szwedzka misja werbunkowa zainicjowana w 1626 r. w początkowych założeniach miała na celu głównie zwiększenie liczebności kawalerii w Prusach. Z powodu skomplikowanej sytuacji polityczno-militarnej relokacja zwербowanych wojsk istotnie się przedłużyła, co Szwedzi wykorzystali do opracowania znaczących modyfikacji planu wykorzystania tych sił. Pierwsze instrukcje z 14 listopada 1626 r. nadawały wyprawie z terenów Rzeszy wymiar dywersyjny, zmuszający Polaków do istotnego podziału sił. Oddziały wyruszające z Meklemburgii miały przemaszerować przez tereny Księstwa Pomorskiego do Pucka, a potem, w zależności od warunków pogodowych, przepłynąć do Piławy lub pozostać w mieście, wzmacniając jego garnizon. Gdyby siły te nie mogły się jednak utrzymać w Pucku, miały ruszyć w głąb Polski i umocnić się na dogodnym terenie lub po zamarznięciu Wisły przedostać się do Prus. Gdyby realizacja i tych wariantów się nie powiodła, wojska miały się przedostać na Śląsk w celu połączenia z siłami niemieckich protestantów [Skworoda 2006, s. 78]. Puck w czasie zimy przełomu 1626 i 1627 r. stanowił największy punkt ciężkości działań podejmowanych zarówno przez siły polskie, jak i szwedzkie. Była to bowiem najbardziej na zachód

wysunięta placówka zdobyta przez Szwedów, ponadto znacząco utrudniała Polakom żeglugę po Zatoce Gdańskiej. Dla obu stron Puck stanowił klucz do kontroli nad Gdańskiem. Z racji odseparowania załogi Pucka od głównych sił szwedzkich podjęto intensywne wysiłki w celu wzmocnienia obronności miasta oraz jak najszybszego jego odzyskania pod kontrolę Rzeczypospolitej. Niestety, szturm w grudniu i styczniu, podjęte przez siły polskie, przyniosły jedynie duże straty w ludziach [Podhorecki 2011, ss. 131–133]. Wobec dalszych problemów z wymarszem (głównym czynnikiem była wtedy zapewne pogoda, która zerwała komunikację ze Szwecją, przez co do końca stycznia 1627 r. oficerowie szwedzcy w Niemczech nie otrzymali jednoznacznego rozkazu wymarszu bez względu na stan zaciągów) oraz pogarszającej się sytuacji wojsk polskich operujących przeciwko siłom szwedzkim opracowano plan wykorzystania niemieckich najemników w celu przełamania lub nawet osaczenia i zniszczenia polskiej obrony skoordynowanym dwustronnym uderzeniem. Wojska niemieckich najemników praktycznie cały luty 1627 r. zmarnowały na próbie uzyskania pozwolenia na przejście przez tereny Księstwa Pomorskiego. W efekcie dopiero 10 marca udało im się przekroczyć Odrę. To opóźnienie w znaczący sposób zaważyło na możliwości realizacji planu dwustronnego ataku, gdyż coroczny przybór wody w Wiśle (w marcu spowodowany nierównym odmarzaniem poszczególnych odcinków rzeki) zaskoczył Szwedów i zatrzymał ich główne siły po wschodniej stronie rzeki. Wiadomość o tej komplikacji dotarła do oddziałów niemieckich najemników około 19 marca w Szczecinku, gdzie odpoczywali po trudach marszu w czasie wiosennej odwilży [Skworoda 2006, s. 86]. Stało się jasne, że na co najmniej kilkanaście dni plan dwustronnego uderzenia na siły polskie musi zostać zawieszony, więc szwedzcy dowódcy powrócili do pierwotnej koncepcji – wzmocnienia garnizonu Pucka, aby tam doczekać wznowienia żeglugi na Bałtyku lub nawiązania współpracy z siłami głównymi po wschodniej stronie Wisły. Cel Szwedów był oczywisty również dla strony polskiej, która za wszelką cenę nie chciała dopuścić do przebicia się przeciwnika do Pucka. Rozpoczął się wyścig z czasem, który wygrali Polacy, 2 kwietnia 1627 r. zmuszając garnizon szwedzki do poddania się. Powagę sytuacji ilustruje fakt, że już 7 kwietnia wojska zwerbowane w Niemczech pojawiły się w bliskiej odległości od Pucka, lecz zostały odparte przez przednią straż wojsk polskich w starciu pod Lęborkiem. Aby uniknąć konfrontacji z siłami głównymi armii polskiej, niemieccy najemnicy podjęli forsowny marsz na południe. Idąc nieustannie przez dwie doby, przebyli 150 kilometrów i przez Bytów oraz Miastko dotarli do Amersztyna, gdzie wycieńczeni rozłożyli się na odpoczynek. Tutaj 12 kwietnia 1627 r. zostali osaczeni przez siły polskie i po kilku dniach inten-

sywnych walk, 18 kwietnia, niemieccy najemnicy (po uprzednim uwięzieniu i ograbieniu szwedzkich oficerów próbujących przywrócić dyscyplinę) skapitulowali przed hetmanem Stanisławem Koniecpolskim [Podhorecki 2011, s. 156]. W wyniku kapitulacji większość najemników przeszła na polską służbę, a szwedzcy dowódcy zostali odesłani do Zygmunta III Wazy. Jedynie 250 niemieckich rajtarów postanowiło wrócić do kraju i zostali odprowadzeni z Ameszyna na granicę pomorską, najprawdopodobniej pod Szczecinek. Praktycznie żadnemu z nich nie udało się powrócić do domu, gdyż zostali zaatakowani i rozproszeni przez pomorskich chłopów, którzy pałali żądzą zemsty za rabunki i gwałty, których Niemcy dopuścili się podczas przemarszu przez tereny księstwa [Skworoda 2006, ss. 224–225]. W wyniku kampanii militarnej Gustawa Adolfa w Prusach doszło do nagłego obniżenia obrotów handlowych w Gdańsku, co w konsekwencji doprowadziło do silnego wzrostu cen płodów rolnych w Holandii, Francji oraz Anglii. Kraje te zareagowały nasileniem nacisków politycznych na Rzeczpospolitą w celu jak najszybszego zakończenia konfliktu i przywrócenia poprzedniej skali wymiany handlowej. Ułatwiło to Szwedom uzyskanie bardzo korzystnych warunków traktatu pokojowego podpisanego 26 września 1629 r. w Altmarku. Gdańsk został wtedy zdemilitaryzowany (Rzeczpospolita utraciła możliwość budowy w gdańskich stoczniach okrętów wojennych oraz cumowania floty w tym porcie), a Szwedzi uzyskali cła w wysokości 3,5% wartości przewożonych towarów oraz zatrzymali wiele miast pruskich i północną część Inflant pod swoją kontrolą [Podhorecki 2011, s. 160].

### **Militarny aspekt reformy Kościoła (czynniki globalne)**

Silne sprzeczności na tle religijnym w Europie wynikały z idei reformacji, która rozwinęła się po tym, jak w 1517 r. Luter przybił do drzwi kościoła w Wittenberdze listę swoich tez o naprawie Kościoła katolickiego. Z kolei ruch kontrreformacyjny opierał się na ustaleniach soboru trydenckiego, na którym pomiędzy rokiem 1545 a 1563 Kościół opracował oficjalne stanowisko względem wielu spornych kwestii w zakresie nauczania, obyczajów, administrowania, tradycji itp. Co istotniejsze, przyjęto również znacznie bardziej nieustępliwą postawę względem protestantów, przez co wielu z nich czuło się zagrożonych [Wolke, Larsson, Villstrand 2010, ss. 18–19]. Po śmierci króla Szwecji Jana III Wazy, 27 listopada 1592 r., papież Klemens VIII miał nadzieję na poprawę położenia katolików w tym kraju, a może nawet na przywrócenie całej Szwecji na łono Kościoła rzymskiego. Jednakże już 25 lutego 1593 r. synod Kościoła luteranckiego, przy akceptacji księcia Karola Sudermanlandzkiego, uznał luteranizm za religię państwową, a od wyznawców innych religii, chcących pozostać na terenie



Szwecji, oczekiwano rezygnacji z publicznego wyznawania swojej wiary. Następnie, 25 września 1595 r. sejm szwedzki przyjął uchwałę usuwającą katolików z granic Szwecji [Wisner 2011, ss. 28–32]. Gustaw II Adolf postrzegał Rzeczpospolitą jako istotnego sprzymierzeńca Habsburgów, traktując działania przeciwko Polsce jako swój wkład w zmagania toczące się w Rzeszy pomiędzy obozami protestantów i katolików. Dopiero po zakończeniu wojny w Prusach król szwedzki zdecydował się na bezpośrednie zaangażowanie wojskowe w Rzeszy [Skworoda 2006, s. 57]. Gustaw II Adolf był przeświadczony, że związanie walką lub rozbięcie sił polskich w Prusach zapobiegnie jej udziałowi w konflikcie na terenie Rzeszy. W 1624 r., podczas prób utworzenia ligi protestanckiej, król szwedzki otwarcie deklarował chęć pomocy niemieckim protestantom poprzez desant armii szwedzkiej w okolicach Gdańska i przemarsz do cesarstwa przez tereny Prus Królewskich [Skworoda 2006, s. 72]. W 1627 r. istniało realne zagrożenie, że w porozumieniu ze Szwedami do Polski mogą wtargnąć ze Śląska nieodbitki wojsk protestanckich pod wodzą Mansfelda, nad którymi protekcję zamierzał roztoczyć Gustaw II Adolf [Skworoda 2006, s. 174]. Armia hrabiego Mansfelda skierowała się jednak ostatecznie na Węgry, a nie na Polskę [Podhorecki 2011, s. 139].

### **Inflanty (czynnik lokalny)**

Początki konfliktu polsko-szwedzkiego sięgają połowy XVI w., kiedy dążenie cara Iwana IV Groźnego do zdobycia dostępu do morskich szlaków handlowych i kontaktu z zachodnimi rynkami doprowadziło do zagrożenia suwerenności państwa Zakonu Kawalerów Mieczowych, zajmujących tereny Inflant. Poszczególne prowincje inflanckie oddały się pod protekcję różnych państw nadbałtyckich (wyspa Ozylia przypadła Danii, miasta północnej Estonii – Szwecji), natomiast wielki mistrz zakonu – Gotthard Kettler – w 1561 r. złożył hołd lenny Rzeczpospolitej, która jako jedyna podjęła próbę ukrócenia kontaktów Moskwy z zachodem Europy, uzyskanych poprzez żeglugę naworską. Dopiero powołanie na tron szwedzki (po obaleniu króla Eryka XIV) księcia finlandzkiego Jana, szwagra polskiego króla Zygmunta Augusta, Szwecja przerwała działania zbrojne przeciwko Rzeczpospolitej. Konflikt zaczął wygasać w 1569 r., a 13 grudnia 1570 r. na konferencji w Szczecinie zawarto pokój sankcjonujący *status quo* (uznający m.in. estońskie zdobycze Szwecji) [Skworoda 2006, ss. 11–13]. W Inflantach załamały się struktury państwowe w postaci Zakonu Kawalerów Mieczowych, arcybiskupstwa ryskiego oraz biskupstwa kurlandzkiego, dorpackiego, a także Össel-Wieck. Car Iwan Groźny wykorzystał w 1558 r. zmianę postawy chanatu krymskiego na antypolską do zwrócenia uwagi polskiego króla Zygmunta Augusta na południe, aby

nagłym atakiem wprowadzić wojska moskiewskie na teren Inflant, zajmując m.in. Narewę w 1559 r. Zainicjowało to żeglugę narewską, czyli bałtycki szlak handlowy umożliwiający bezpośrednie kontakty Europy Zachodniej z Moskwą. Zygmunt August uznał to wydarzenie za szkodliwe lub wręcz groźne, więc odpowiedział skierowaniem karpów przeciwko kupcom. Działania sił carskich (w tym przejawiane przez nie ogromne okrucieństwo) doprowadziły do oddania się Inflant pod protekcję Zygmunta Augusta, 31 sierpnia 1559 uczynił to Gothard Kettler – wielki mistrz zakonu, 15 września Wilhelm – arcybiskup ryski, 28 listopada 1561 r. przedstawiciele Inflant, a następnie Rygi. W konsekwencji państwo zakonne zamieniło się w księstwo kurlandzkie o charakterze świeckim, stanowiące lenno Zygmunta Augusta, co doprowadziło do wybuchu w 1563 r. wojny nazywanej pierwszą północną lub siedmioletnią, w której żadne z zaangażowanych państw nie mogło odnieść decydującego zwycięstwa. 22 lipca 1570 r. zawarto rozejm polsko-moskiewski na zasadzie stanu posiadania, a 15 grudnia 1570 r. rozejm podpisali: król Szwecji Jan III, król Danii Fryderyk II oraz przedstawiciele Lubeki, w którym sygnatariusze nie uznali za obowiązujący układ Gottharda Kettlera z Zygmuntem Augustem, a co za tym idzie – zwierzchnictwa Rzeczypospolitej nad Inflantami [Wisner 2011, ss. 7–10]. Zygmunt III Waza w reakcji na pozbawienie go tronu szwedzkiego dokonał 12 marca 1600 r. inkorporacji Estonii w granice Rzeczypospolitej. Szlachta polska zgodziła się na zaciągi wojsk koronnych i litewskich bez formalnego wypowiedzenia wojny przez sejm, licząc na zyski z nadań, dzierżaw oraz kontroli żeglugi narewskiej [Wisner 2011, ss. 41–42]. Do 1611 r. Rzeczypospolitej udawało się utrzymywać w Inflantach swój stan posiadania, jednakże wraz z objęciem promu szwedzkiego przez syna Karola IX, Gustawa II Adolfa (panującego w latach 1611–1632), nastąpił okres polskich porażek. W 1617 r. utracono Parnawę, a w roku 1621 Rygę [Wisner 2011, s. 160]. Zdobywając nowe tereny w Estonii, Szwecja uzyskała pozycje chroniące jej włości na północ od Zatoki Fińskiej, jednakże również te zdobycze wymagały ochrony. Była to pułapka, w którą wpadało wiele rozwijających się mocarstw i imperiów, a dla Szwecji oznaczało to konieczność dalszego angażowania się militarnego i ekspansji w kierunku południowym, wzdłuż wschodniego wybrzeża morza bałtyckiego [Wolke, Larsson, Villstrand 2010, s. 80].

### **Sukcesja tronu szwedzkiego (czynnik lokalny)**

Zbliżenie polsko-szwedzkie, które nastąpiło po objęciu tronu szwedzkiego przez Jana III zaowocowało elekcją jego syna, Zygmunta Wazy, na tron polski po śmierci Stefana Batorego w 1587 r. Nastroje propolskie w Szwecji nie były jednak zbyt jedno-

rodne ani zbyt trwałe. Liderem opozycji w tym wymiarze był brat króla Jana III, książę Karol z księstwa Södermanland, który bez zgody króla zwoływał stany księstwa, emitował własną monetę (pozyskując materiał z przetapianych monet królewskich), chronił duchownych skonfliktowanych z królem, szykanował przedstawicieli regalistycznej szlachty posiadającej majątki w Södermanland, dzięki czemu zdołał stworzyć oddane sobie stronnictwo i zyskać reputację obrońcy sprawy protestanckiej. Również oczekiwania względem efektów sojuszu polsko-szwedzkiego były znacząco odmienne w obu państwach, a sprzeczności – niemożliwe do pogodzenia. W efekcie po śmierci króla Jana III w 1592 r. i koronacji Zygmunta Wazy na króla Szwecji jego stryj zdecydował się na zbrojny konflikt, który w 1598 r. zakończył się klęską wojsk regalistycznych oraz zmiążdżeniem stronnictwa królewskiego w Szwecji. W 1599 r. stany szwedzkie doprowadziły do detronizacji Zygmunta, a w 1604 r. Karol Södermanlandzki ogłosił się królem Szwecji (formalna koronacja nastąpiła dopiero w 1607 r.), przyjmując imię Karola IX. Zygmunt III Waza, usiłując zmobilizować naród polski do obrony jego szwedzkiej korony, dokonał inkorporacji Estonii do Rzeczypospolitej, gdzie walki polsko-szwedzkie rozgorzały na następne pół wieku [Skworoda 2006, ss. 13–16]. Po śmierci Stefana Batorego polska szlachta dokonała 19 sierpnia 1587 r. elekcji Zygmunta Wazy (część szlachty 22 sierpnia tego roku opowiedziała się jednak za Maksymilianem Habsburgiem, co doprowadziło do walk o tron Polski zakończonych bitwą pod Byczyną 24 stycznia 1588 r.). 15 listopada 1587 r. ogłoszono tzw. statuty kalmarские (inaczej list łaciński), który był umową pomiędzy Zygmuntem Wazą a jego ojcem, Janem III, odnośnie do stosunku Szwecji i Rzeczypospolitej, gdyby miała połączyć je unia personalna po odziedziczeniu tronu Szwecji przez Zygmunta. W dokumencie tym Rzeczpospolitą traktowano jako zagrożenie dla wiary protestanckiej i integralności terytorium Szwecji. Ponadto początek rządów Zygmunta III Wazy w Rzeczypospolitej Obojga Narodów okazał się dla niego na tyle uciążliwy, że podjął nawet starania o porzucenie polskiego tronu i przekazanie go Habsburgom. Ostatecznie jednak do tego nie doszło, ale ugruntowało to wśród szlachty przekonanie, że Rzeczpospolita i jej władca są stronami antagonistycznymi, co znacznie ograniczyło autorytet królewski [Wisner 2011, ss. 18–25]. Na wieść o śmierci swojego ojca – 27 listopada 1592 r. – Zygmunt III Waza przybrał tytuł króla Szwedów, Gotów, Wandalów itd. oraz rozpoczął przygotowania do podróży w celu uzyskania szwedzkiego tronu. Jego koronacja odbyła się 19 lutego 1594 r. w Uppsali, a w czasie jego nieobecności w Szwecji krajem miała zarządzać rada regencyjna pod kierunkiem księcia Karola Södermanlandzkiego. Już w 1596 r. z Rzeczypospolitej wysłano poselstwo mające upomnieć szwedzkich

poddanych króla Zygmunta o konieczności dochowywania mu posłuszeństwa. Wobec tych zarzutów książę Karol ogłosił, że wycofuje się z przewodzenia Radzie Królestwa, jednak już w następnym roku sejm szwedzki zapewnił go o swoim poparciu. W związku z tym król Zygmunt podjął kolejną podróż do dziedzicznego królestwa. Wyprawa, która miała rozwiązać sprawy sporne i dokonać niezbędnych reform, w wyniku postawy księcia Karola i jego zwolenników przerodziła się w wyprawę wojenną. W wyniku niepowodzeń militarnych król Zygmunt powrócił w listopadzie 1598 r. do Rzeczypospolitej, na co sejm szwedzki zareagował pozbawieniem go 24 lipca 1599 r. tronu na rzecz jego syna, królewicza Władysława. Uczyniono jednak zastrzeżenie, że ma być on wychowywany w Szwecji w wierze luterńskiej, na co Zygmunt Waza nie mógł się zgodzić [Wisner 2011, ss. 26–38].

Po inkorporacji Estonii w granice Rzeczypospolitej Szwedzi odpowiedzieli w 1600 r. pozbawieniem praw do tronu szwedzkiego wszystkich przedstawicieli „polskiej” linii Wazów. Następnie ofiarowali koronę przyrodniemu bratu Zygmunta, księciu Janowi, ale wobec jego dwukrotnej odmowy zwrócono się do księcia Karola. W 1604 r. wstąpił on na tron szwedzki już jako Karol IX [Wisner 2011, ss. 42–43]. Zygmunt III Waza kontynuował walkę o tron Szwecji z synem Karola IX, Gustawem Adolfem. Opracowany szeroko zakrojony plan inwazji terenów szwedzkich, zakładający współpracę z hiszpańską flotą, nie doczekał się realizacji z powodu sprzeciwu polskiej opozycji antykrólewskiej wskazującej na duże spustoszenia ziem Rzeczypospolitej spowodowane niedawnymi nieurodzajami, powodziami i konfliktami militarnymi [Skworoda 2006, s. 54]. Konflikt pomiędzy szwedzką a polską linią Wazów o tron Szwecji przeniesiony został na tereny nadbałtyckie, gdzie doszło do wieloletnich walk, często jednak przerwanych przez konieczność zaangażowania obu państw na innych teatrach wojennych [Wolke, Larsson, Villstrand 2010, s. 78]. Wśród szwedzkich historyków na długie lata ugruntował się pogląd, że za konflikty odpowiadał Zygmunt Waza i jego absurdalnie przesadzone żądania, aby Gustaw Adolf oddał mu tron szwedzki i zadowolił się księstwem ojca [Podhorecki 2011, ss. 127–128].

### **Problemy logistyczne kawalerii szwedzkiej (czynnik lokalny)**

Armia szwedzka operująca na pruskim teatrze wojennym składała się przede wszystkim z oddziałów piechoty, co było wynikiem ogromnych trudności z transportem koni szlakiem morskim (podróż ze Szwecji do Prus mogła trwać nawet kilka tygodni). Taka armia, dzięki dużej ilości broni palnej i artylerii, stanowiła ogromną siłę w bezpośrednim starciu w polu, ale w wyniku małej ruchliwości była wysoce podatna na

ataki z zaskoczenia oraz odcinanie linii komunikacyjnych czy baz zaopatrzeniowych [Podhorecki 2011, s. 137]. Przewidując problemy z dostarczeniem do Prus znaczących sił kawaleryjskich, Gustaw Adolf wysłał do Rzeszy Johana Streiffa z zadaniem zwerbowania w prowincjach protestanckich niemieckich rajtarów do służby szwedzkiej. Jednakże z powodu toczących się w Niemczech operacji wojennych do końca września 1626 r. zdołano zebrać zaledwie kilkuset kawalerzystów. Gustaw Adolf postanowił rozszerzyć akcję werbunkową, wysyłając do Niemiec Maksymiliana Teuffla z zadaniem zaciągnięcia dwóch regimentów piechoty oraz Johanna von Kötteritza do Brandenburgii w celu werbowania piechoty i kawalerii [Podhorecki 2011, s. 145].

### **Posiłki cesarskie (czynniki lokalny)**

Władca Rzeszy, cesarz Ferdynand II, po uzyskaniu przewagi z obozem protestantów niemieckich oraz wojskami interweniującymi wojsk duńskich, dostrzegł, że Szwedzi po pomyślnym zakończeniu zmagania z Rzeczpospolitą skierują się na tereny Niemiec. Uznał wtedy, że w najlepszym interesie Rzeszy będzie przedłużanie zmagania polsko-szwedzkich, i wyraził zgodę na udzielenie pomocy militarnej Polsce. Na początku czerwca 1629 r. wojska dowodzone przez feldmarszałka Arnheima – w sile ok. 5 tys. ludzi – przekroczyły granicę Księstwa Pomorskiego i odbyły popis (przeгляд ludzi i ich wyposażenia) pod Czarnem przed komisarzami polskiego króla (granicę przekraczali zatem po przemarszu przez Szczecinek). Żołnierze ci nie wywarli najlepszego wrażenia na wysłannikach Zygmunta III Wazy, a swój niekorzystny wizerunek dodatkowo wzmacniali nieustannymi zatargami z wojskami polskimi oraz ludnością cywilną. Przysłużyli się jednak w wojnie polsko-szwedzkiej, biorąc udział 25 czerwca 1629 r. w wielkiej bitwie pod Trzcianą, w której o mały włos nie pojmano samego Gustawa Adolfa. Pomimo znaczącego sukcesu Polsce nie udało się doprowadzić do znaczącej zmiany sytuacji strategicznej i wobec ogromnych problemów finansowych oraz nacisków politycznych państw zachodnich 26 września 1629 r. podpisano rozejm bardzo korzystny dla Szwedów [Podhorecki 2011, s. 186]. Po pomyślnym zakończeniu zmagania z Polską Gustaw Adolf planował włączyć się do konfliktu w Rzeszy, gdyż dostrzegał powiązanie wszelkich wojen toczonych w ówczesnej Europie aspektem religijnym. W 1630 r. sejm szwedzki wyraził zgodę na wyprawę Gustawa Adolfa do Niemiec, argumentując, że przeniesienie tam zaplecza wojennego powinno zapewnić bezpieczeństwo Szwecji, Bałtykowi, Stralsundowi oraz braciom w wierze [Wolke, Larsson, Villstrand 2010, ss. 91–92].

## **Wykorzystanie storytellingu w marketingu historycznym epizodu szczecineckiego kampanii pruskiej**

Indywidualna perspektywa stanowi doskonałe źródło anegdot, sloganów lub memów oraz daje możliwość ukazania konsekwencji przebiegu złożonych procesów historycznych. W wypadku wojny o ujście Wisły najłatwiejsze do przedstawienia byłyby sylwetki i postawy dowódców: Zygmunta III Wazy, Gustawa Adolfa, księcia pomorskiego Bogusława XIV, elektora brandenburskiego Jerzego Wilhelma, hetmana Koniecpolskiego oraz kanclerza Oxenstierny. Ich wkład w kampanię był kluczowy i pozostawił po sobie wiele bardzo interesujących cytatów, jednak z punktu widzenia wydarzeń w Szczecinku postaci te nie mają większego znaczenia, gdyż ukazywałyby raczej ogólny kontekst epoki i wojny, a nie ten konkretny epizod. Dowódcami, którzy mogliby znacznie czytelniej ukazać znaczenie przemarszu niemieckich najemników przez Szczecinek, są szwedzcy pułkownicy Streiff, Teuffel i Kötteritz oraz feldmarszałek von Ahnen. Ich perspektywa byłaby bardzo cenna, jednakże niestety nie pozostawili oni powszechnie rozpoznawalnych materiałów w postaci listów, skryptów przemów itp., które stanowiłyby slogany gotowe do wykorzystania.

Poza dowódcami w analizowanych wydarzeniach brali oczywiście udział szeregowi żołnierze, których perspektywa mogłaby być znacznie bliższa zwykłym odbiorcom niż perspektywa wielkich wodzów czy monarchów. Kilka aspektów wysuwa się tutaj na pierwszy plan:

- motywów żołnierzy do udziału w wyprawie (od chęci przeżycia przygody, przez nadzieję zdobycia łupów, po misję udziału w kolejnym etapie zmagających religijnych),
- problemy z werbunkiem w wyniku drenażu doświadczonych żołnierzy (w części zapewne znajomych lub krewnych) do udziału w innych okolicznych konfliktach,
- standard i koszty wyposażenia najemnego rajtara oraz knechta,
- trudności związane z przemarszem zimowo-wiosennym przy nieustannych zmianach kierunku marszu,
- zdobywanie żywności i łupów,
- przygotowania i udział w zmaganiach zbrojnych,
- rany, choroby, rekonwalescencja, doświadczenia.

Na podstawie analizy indywidualnej perspektywy w marketingu historycznym można również wyróżnić przydatne rodzaje archetypów, ilustrujące wydarzenia bę-

dące podstawą niniejszych rozważań. Archetypem nazywany jest zbiorowy wzór postaw o ogólnoludzkim charakterze, przekazywany z pokolenia na pokolenie w postaci mitów lub innych form narracji. Tego rodzaju konstrukcje w dzisiejszych czasach są wykorzystywane przez scenarzystów i autorów do nadawania spójności i wiarygodności fikcyjnym bohaterom. Wykorzystanie archetypów w komunikacji marketingowej sprawia, że staje się ona czytelniejsza i łatwiej przyswajalna dla odbiorcy niż komunikacja oparta na luźnych opisach czy precyzyjnych danych. Ponadto archetypy powinny być identycznie postrzegane wśród przedstawicieli całego społeczeństwa, gdyż reprezentują wartości ponadczasowe, autentyczne, wiarygodne i bliskie odbiorcom [Wierzchoń, Orzechowski 2010, ss. 223–225].

Spośród dwunastu archetypów najczęściej wykorzystywanych w marketingu i promocji, do których należy zaliczyć archetypy: dziecka, odkrywcy, mędrca, bohatera, buntownika, maga, zwyczajnego człowieka, błazna, kochanka, opiekuna, twórcy oraz przywódcy [Mark, Pearson 2001, s. 86], jedynie kilka będzie miało odniesienie do historii przemarszu najemników. Zostały one zebrane i scharakteryzowane w tabeli 2.

**Tabela 2. Archetypy postaci w kampanii pruskiej Gustawa Adolfa**

Archetyp postaci	Cechy charakterystyczne	Postać historyczna
Bohater	wojowniczność, odwaga, duma, zwycięstwo, idealizm z misją, chęć zmiany świata na lepsze, poświęcenie w imię wyższego dobra, charyzmatyczność, utrzymywanie dyscypliny, determinacja, koncentracja na celu, pokonywanie trudności	organizatorzy militarnego aspektu reformy Kościoła z obozów katolickich i protestanckich
Zwykły człowiek	bezpretensjonalność, orientacja na ludzi, godny zaufania, praktyczność, przyziemność, rutyna, przewidywalność, tradycja, kontaktowość, skromność	pułkownicy szwedzcy, szeregowi żołnierze polscy i niemieccy
Przywódcą	zarządzanie, organizacja, wydajność, pewność siebie, odpowiedzialność, odniesienie	hetman Koniecpolski, kanclerz Oxenstierna, pułkownicy szwedzcy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Wierzchoń, Orzechowski 2010, ss. 220–222].

## Podsumowanie

W świetle tej analizy można stwierdzić, że wydarzenia, które dokonały się w Szczecinku podczas kampanii pruskiej Gustawa Adolfa, mogą stanowić interesujący i warto-

ściowy zasób w marketingu terytorialnym i historycznym regionu. Dzięki identyfikacji i zebraniu w tabelach (1 i 2) szerszego kontekstu procesów historycznych oraz archetypów związanych z indywidualną perspektywą uczestników zasób ten ma – jak się wydaje – odpowiednie cechy, aby stanowić atrakcję nie tylko dla pasjonatów historii XVII w., ale także dla różnorodnych grup odbiorców, m.in.: młodzieży szkolnej, lokalnych patriotów, osób zainteresowanych przemianami socjologicznymi i gospodarczymi Europy na przestrzeni lat czy pasjonatów przemian religijnych. Dla uczynienia z tego zasobu interaktywnej oferty turystycznej niezbędne jest jednak skonstruowanie konkretnego przekazu przy wykorzystaniu jednej z wielu technik komunikacji marketingowej (np. event, fotoscavenging, lifestream itp.), jednakże podwaliny storytellingowe i zidentyfikowane podłoże historyczne mogą znacząco usprawnić proces tworzenia tego typu treści.



## Bibliografia

**Deuze M. (2005)**, *Towards professional participatory storytelling in journalism and advertising*, First monday: 10(7).

**Fog K., Budtz C., Munch P., Blanchette S. (2010)**, *Branding through Storytelling*. Branding in practice, 2nd edition, Helderberg, Springer.

**Girarg V. (1997)**, *Marketing terytorialny i planowanie strategiczne*, [w:] Marketing terytorialny, (red.) Domański T., UŁ, Łódź.

**Haven, K. F. (2010)**, *Super Simple Storytelling: A Can-do Guide for Every Classroom*, Every Day, Teacher Ideas Press, Colorado.

**Mark M., Pearson C.S. (2001)**, *The Hero and the Outlaw: Building Extraordinary Brands Through the Power of Archetypes*, McGraw-Hill, London.

**Matthews R., Wackerm W. (2008)**, *What's Your Story? Storytelling to Move Markets, Audiences, People and Brands*, New Jersey, Pearson Education.

**Podhorodecki L. (2011)**, *Hetman Stanisław Koniecpolski*, Bellona, Warszawa.

**Skworoda P. (2006)**, *Hammerstein 1627*, Bellona, Warszawa.

**Szromik A. (2007)**, *Marketing terytorialny*, Wolters Kluwer business, Kraków.

**Wierzchoń M., Orzechowski J. (2010)**, *Nowe trendy w reklamie*, Academica, Warszawa.

**Wisner H. (2011)**, *Kircholm 1605*, Bellona, Warszawa.

**Wolke L.E., Larsson G., Villstrand N.E. (2010)**, *Wojna trzydziestoletnia*, Bellona, Warszawa.

**Zubiel-Kasprowicz M.**, *Storytelling as modern architecture of narration in marketing communication*, Torun Business Review 2016: 15(1).

## Netografia

<http://dziennikurystyczny.pl/2015/07/dobry-pomysl-na-marketing-miejsc-pokazywac-je-bez-cenzury/>.

**Bartłomiej Stopczyński\***

Spółeczna Akademia Nauk

Katedra Marketingu i Logistyki

## **Innowacje w promocji w jednostce samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Szczecinek**

### **Innovation in Promotion at Regional and Local Authorities on the Case of Szczecinek City**

**Abstract:** The aim of this article is to identify marketing innovations which include social media and mobile technology that regional and local authorities should use in their operations. Using literature review and comparative analysis, the author presents some social media and mobile marketing activities, that are used by some cities and institutions at Szczecinek and its neighbourhood. These presented marketing innovations could be useful also for other regional and local authorities in their communication politics.

**Key words:** innovation marketing, mobile marketing, social media, regional and local authorities

## **Wstęp**

We współczesnym otoczeniu proces komunikacji ulega transformacji. Rozwój technologii internetowych i komunikacyjnych powoduje zastąpienie tradycyjnego modelu komunikacji nowym, uwzględniającym istnienie hiperrzeczywistości i cyberprzestrzeni. W nowym modelu zmienia się cel komunikowania – z informowania i perswazji na rzecz wywierania wpływu, narracji i dyskursu. Jednokanałowe, proste, masowe kanały komunikacji zastępowane są złożonymi kanałami interaktywnymi, w których występuje sprzężenie zwrotne. Istotna staje się indywidualizacja tych kanałów. Interaktywne media (internet, telewizja interaktywna) wypierają tradycyjne (telewizja, prasa, radio). Hipertekst i interaktywny obraz wypierają tradycyjne obrazy i tekst [Sułkowski 2014, s. 284].

\* bartek.stopczynski@gmail.com

Jednocześnie w działalności marketingowej zorientowanej na pozyskiwanie istotnych i adekwatnych czynników rozwojowych najważniejszym narzędziem oddziaływania na rynki docelowe wykorzystywanym przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) jest system kompleksowego, zintegrowanego i spójnego komunikowania ich walorów marketingowych [Szromik 2015, s. 100]. W wyniku orientacji strategii JST na skuteczność i efektywność, działania związane z komunikacją prowadzą do kreowania coraz bardziej innowacyjnych form oraz środków promocji. Zmieniają się techniki komunikacyjne, metody i podejścia operacyjne promocji [Szromik 2015, ss. 101–103].

Jednocześnie zmienia się istota konkurowania. Brak trwałości przewagi konkurencyjnej skutkuje zastąpieniem trwałej przewagi konkurencyjnej portfelem przewag przemijających, które są szybko wdrażane, a w momencie ich dewaluacji – zastępowane nowymi. Najważniejszym źródłem tworzenia wymienionego portfela przewag konkurencyjnych są innowacje. Organizacja pozostaje konkurencyjna, jeśli jest w stanie dzięki nim szybko się adaptować do zmieniającego się otoczenia [Gunter McGrath 2013, ss. 64–70]. Nowy paradygmat konkurowania stosowany jest również w komunikacji. Aby działalność w tym obszarze była skuteczna, konieczne jest stałe zmienianie i udoskonalanie technik, metod, form i środków, dzięki wdrażanym innowacjom w komunikacji.

Zasadne zatem jest pytanie, w jakim stopniu i jakie innowacje mogą być wykorzystywane w promocji przez JST. Celem artykułu analiza działań związanych z wybranymi formami komunikacji z otoczeniem miasta Szczecinek. Ocenie poddana będzie umiejętność ich wykorzystania przez badaną JST. Realizacja celu pozwoli na wstępne zapoznanie się z problematyką innowacji w obszarze promocji JST, co może być podstawą przyszłych, bardziej szczegółowych badań.

Bazą rozważań autora jest dostępna literatura przedmiotu. By zaprezentować problem na praktycznym przykładzie, wykorzystano eksplorację stron internetowych oraz aplikacji mobilnych wybranych JST.

## **Specyfika współczesnej promocji JST**

Promocja JST to świadomy i celowy proces prezentacji posiadanych szeroko rozumianych zasobów oraz możliwości, jakie one stwarzają, połączona z przekonującą argumentacją odnośnie do ich wyższości nad ofertami konkurencyjnymi. Jest to wielokierunkowa, spójna i zorientowana działalność zmierzająca do poznania mia-

sta, zainteresowania nim, aby w efekcie wywołać chęć przyjazdu do niego i trwałego związania się z nim osób fizycznych oraz organizacji [Szromik 2015, s. 101]. W zależności od adresatów promocji dzielimy ją na zewnętrzną i wewnętrzną. Promocja wewnętrzna realizowana jest w otoczeniu wewnętrznym. Jej celem jest kształtowanie wizerunku jednostki przestrzennej oraz uzyskanie akceptacji dla inicjowanych działań, a nawet zachęcenie do współpracy społeczności lokalnej. Zewnętrzna promocja odbywa się w otoczeniu zewnętrznym. Służy pozyskaniu zainteresowania turystów, kapitału oraz kształtowaniu pozytywnego wizerunku wśród tych grup [Sekuła 2005, s. 233].

Cykl działań promocyjnych obejmuje osiem kroków, które nawzajem się uzupełniają. Proste informowanie uzupełnione jest informacją wyselekcjonowaną, która decyduje o unikalności i atrakcyjności przekazu. Uświadamianie i zainteresowanie uzupełnione jest przekonaniem, ułatwianiem, udostępnianiem i powtarzaniem. Komunikaty w formie słowa mówionego lub drukowanego uzupełniane są wizualną prezentacją marketingowych walorów miasta [Szromik 2015, ss. 103–104].

Z promocją JST powiązana jest strategia marki miejsca. Obecnie odchodzi się od działań, które starają się taką markę pozycjonować na sztucznych korzyściach dobranych na podstawie pożądanych cech miejsca. Wynika to z braku skuteczności takich działań. Sztuczne komunikaty odbiera się jako fałszywe. Miejsce to nie produkt, który można jednorazowo sprzedać, gdzie często doświadczenie z nim jest chwilowe, krótkotrwałe, a konsekwencje dla odbiorcy są znikome. Doświadczenia związane z miejscem często są długoterminowe i mają istotny wpływ na odbiorcę komunikatów. Wydatki, koszty z tym związane często stanowią istotne obciążenie dla jego dochodów (np. konsekwencje wyboru miejsca zamieszkania, studiowania, pracy, prowadzenia działalności gospodarczej ponoszone będą przez długie miesiące, a nawet lata). Dlatego tak ważne jest, by komunikaty tworzące markę miejsca nie były fałszywe.

Jako że jest mało miejsc idealnych, każdy region, miasto, powiat ma nie tylko swoje atuty, lecz także słabości, których nie da się w prosty sposób wyeliminować (np. zaniedbane centrum Łodzi) i które mogą w istotny sposób rzutować na wizerunek miejsca. Sam wizerunek to z reguły uproszczenie licznych skojarzeń oraz strzępków informacji odpowiadających danemu miejscu [Adamczyk 2011, s. 12], a więc elementów, nad którymi kontrola jest znikoma. Kształtowany jest na podstawie promocji, systemu identyfikacji wizualnej i system informacji turystycznej [Gryszel, Nawrocka 2011, s. 54]. Promocja zatem jest tylko jednym z elementów kształtujących wizerunek miejsca.

Wskutek tego w tworzeniu strategii marki poszukuje się unikalnego, emocjonalnego „kodu”, który najdokładniej charakteryzuje dane miejsce, jednocześnie ukrywając wszelkie jego niedoskonałości. Tworzy się komunikaty, w których są najważniejsze cechy miasta, i na tej podstawie konstruuje najlepsze oferty wartości. Źródłem ich tworzenia są najczęściej niematerialne, unikalne, trudno porównywalne cechy miejsca. Mogą to być postacie historyczne, legendy, atrakcje turystyczne, potencjał nauki i wiedzy, wydarzenia, ikony związane z miejscem [Kobylińska 2011, s. 69]. Przekłada się to na strategię komunikacji, która powinna być dopasowana do tych komunikatów, a więc nieszablonowa, unikalna, innowacyjna, wykorzystująca nowoczesne środki i formy komunikacji.

Z tego powodu działania promocyjne JST w dużym stopniu wykorzystują inne formy i środki promocji niż typowe przedsiębiorstwa. Do podstawowych należy zaliczyć: publikacje w prasie lokalnej i krajowej, prezentacje w mediach, wydawnictwa katalogowe, książki przekazywane jako materiał promocyjny, organizowane wycieczki studyjne, udział w targach branżowych połączone ze spotkaniami z dziennikarzami, współpracę zagraniczną z innymi miastami, publikacje zwarte (monograficzne) [Adamczyk 2011, s. 14]. Uzupełniają je różnorodne działania w obszarze internetu, którego interaktywność ułatwia budowanie relacji i przekazywanie informacji zwrotnej.

Zmienia się także sam stosunek odbiorców do reklamy. Przejawia się to z jednej strony zmianą nastawienia do niej (więcej osób jest sceptyczna), jak i zmianą oczekiwań (teraźniejsi odbiorcy w większym stopniu cenią humor, racjonalne argumenty, natomiast w mniejszym stopniu informacje o cechach produktu, zaletach itp.) [Nowacki 2012, s. 60].

To z kolei prowadzi do konieczności zmian w strategiach promocyjnych. Zmieniające się otoczenie, zachowania odbiorców wymuszają poszukiwania nowych rozwiązań w obszarze reklamy i innych narzędzi promocyjnych, które wyjdą naprzeciw tym zmianom. Innowacje marketingowe stają się podstawowym narzędziem pozwalającym na kształtowanie atrakcyjnych komunikatów, które w skuteczny sposób docierają będą do odbiorców. Co istotne, dzięki innowacyjnym formom komunikacji (np. wykorzystanie mediów interaktywnych) możliwe jest budowanie relacji z odbiorcami. To istotne choćby z tego względu, że w promocji miejsca nie wystarczy uświadomić i zainteresować odbiorcy, ale trzeba go przywiązać do miejsca, czyli stworzyć z nim trwałą relację.

Dodatkową korzyścią w wypadku zbudowania silnych relacji z odbiorcami jest możliwość zaangażowania ich w prowadzenie działań promocyjnych. U części z nich

możliwe będzie wytworzenie na tyle silnego powiązania z miejscem, że będą oni czuli silną potrzebę dzielenia się informacjami o mieście, gminie, wydarzeniach lokalnych itp., która przerodzi się w spontaniczne, własne działania związane z przekazywaniem komunikatów na zewnątrz. Innym zachęcać można do tego typu działań poprzez oferowanie im bezpośredniego lub pośredniego wsparcia. Działania te stanowią będą istotne uzupełnienie promocji realizowanej przez JST (będą częścią tzw. marketingu zewnętrznego).

Biorąc pod uwagę to, co stwierdzono do tej pory, oraz ograniczoną objętość artykułu, wydaje się, że dwie innowacje są szczególnie użyteczne w działaniach związanych z komunikacją:

- umiejętne włączenie mediów społecznościowych w komunikację z otoczeniem,
- wykorzystanie marketingu mobilnego.

Pozwalają one z jednej strony na tworzenie atrakcyjnych komunikatów, które będą interesujące dla odbiorców, zatem skuteczne w docieraniu do nich, a z drugiej strony dzięki owym innowacjom możliwe będzie uzyskanie ich zaangażowania.

## **Specyfika wybranych innowacji zmieniających komunikację z interesariuszami w JST**

Pierwszą ze wskazanych innowacji są media społecznościowe. Jest to obecnie najpopularniejsza forma komunikacji w Internecie. Serwisy społecznościowe i blogi internetowe angażują przynajmniej 60% internautów w skali globalnej. Sieci społecznościowe to także najpopularniejsza kategoria w świecie, angażująca aż 19% czasu spędzanego przez internautów w sieci [Verunccio 2014, s. 217].

Z technicznego punktu widzenia media społecznościowe to grupa dostępnych w środowisku internetu aplikacji, które są fundamentalną i ideologiczną podstawą Internetu 2.0, pozwalających użytkownikom na tworzenie i wymianę generowanej przez nich zawartości. [Kaplan, Haenlein 2011, s. 255]. Dzięki nim powstaje zestaw narzędzi dostępnych online, otwartych dla publicznego członkostwa, które wspierają idee dzielenia się, tworzenia i edytowania treści oraz budowania relacji poprzez interakcję i współpracę [Mount, Martinez, 2014, s. 126]. Charakteryzują się one czterema właściwościami: mają cyfrowy profil, relacyjne powiązania, cechują się przejrzystością sieci, są prywatne oraz dają możliwość wyszukiwania informacji. Właściwości te nie są

dostępne dla tradycyjnego internetu oraz dla społeczności działających poza internetem. To w dużej mierze z nich wynikają nowe możliwości, jakie dają media społecznościowe w polityce komunikacji organizacji [Kane, Alavi 2014, s. 276].

Wynika z tego pewna specyfika komunikacji poprzez media społecznościowe. Komunikaty w nich są tworzone i kontrolowane przez użytkowników. Często dominująca formą przekazywania w nich informacji jest dyskusja prowadzona pomiędzy wszystkim użytkownikami (każdy z każdym zamiast jednokierunkowej tradycyjnej komunikacji). Wymusza to zmianę w podejściu do komunikacji. Zamiast koncentrować się na przekazywaniu informacji, należy się skupić na budowaniu relacji. Dopiero uzyskanie zaangażowania pozwala na pośrednie realizowanie celów związanych z polityką informacyjną JST. Brak zrozumienia specyfiki mediów społecznościowych i traktowanie ich jako kolejnego narzędzia promocji bardzo często prowadzi do porażki i rezygnacji z korzystania z nich [Fournier, Lee 2009, s. 105].

Sama rezygnacja z nich jest błędem. Brak uczestnictwa prowadzi do całkowitej utraty wpływu na nie, a często również do braku świadomości, co się w nich dzieje [Dunn 2010, s. 44]. Oznacza to brak dostępu do wielu informacji, które mogłyby docierać do władz JST w czasie rzeczywistym i być wykorzystywane w jej działalności. A są one bardzo cenne, ponieważ dają one wgląd w życie i opinie użytkowników [Barwise, Meehan 2010, s. 82]. Wybrane media społecznościowe mają pewne funkcjonalności szczególnie użyteczne z punktu widzenia JST. Przykładem może być Facebook z narzędziem „check-ins”, służącym do meldowania się użytkownika w danym miejscu. Analiza „check-ins” pozwala na identyfikację najczęściej odwiedzanych przez użytkowników miejsc (zarówno w skali lokalnej, jak i globalnej) [Brzeziński, Jasiński 2014, s. 13].

Dzięki wiedzy zdobytej na portalach społecznościowych JST może przygotować odpowiednią ofertę dla interesariuszy. Działanie takie powinno być realizowane w czterech krokach [Barwise, Meehan 2010, s. 82]:

- przygotowanie jasnej obietnicy,
- zbudowanie zaufania poprzez dostarczenie jej,
- ciągłe ulepszanie tej obietnicy,
- wykraczanie poza oczekiwania odbiorcy.

Istotną użytecznością mediów społecznościowych jest możliwość aktywizowania mieszkańców i sympatyków miasta w działaniach na rzecz miasta oraz w budowie jego wizerunku [Koszembar-Wiklik 2013, s. 363]. Dzięki niej nie tylko buduje się silniejsze relacje z otoczeniem, lecz także uzyskuje możliwość włączenia zaangażowa-

nych osób w działania komunikacyjne JST. To istotne, ponieważ społeczna specyfika mediów społecznościowych powoduje, że naturalne, spontaniczne, oddolne działania są lepiej przyjmowane od działań oficjalnych.

Rządzący dużymi polskimi miastami mają świadomość znaczenia mediów społecznościowych i wykorzystują je w swojej polityce komunikacji. Tworzą działy i komórki odpowiedzialne za media społecznościowe, zarządzają kontami, różnicują swoje działania. Działaniom oficjalnym towarzyszą działania nieoficjalne. Mogą one być realizowane przez niezależnych internautów [Brzeziński, Jasiński 2014, s. 14]. Często mają one większy oddźwięk w sieci (większą liczbę interakcji z internautami), stąd istotne, by władze samorządowe potrafiły włączyć je w swoją politykę komunikacji. Drugą grupą działań nieoficjalnych jest aktywność w mediach społecznościowych polityków i urzędników. Mogą one przyjąć formę oficjalnego profilu danej osoby (np. profil Hanny Zdanowskiej – prezydent miasta Łodzi). Jeśli taki profil jest umiejętnie prowadzony, spotyka się z pozytywnym odzewem [Stopczyński 2015, ss. 212–213].

Kolejną innowacją możliwą do wykorzystania przez JST jest marketing mobilny. To działalność organizacji w Internecie, która odbywa się poprzez urządzenia mobilne. Przewaga internetu mobilnego wynika przede wszystkim z jego dostępności. Informacje użytkownik może uzyskać w każdym miejscu, w każdym czasie, pod warunkiem że jest w zasięgu bezprzewodowej sieci teleinformatycznej (a więc w większości popularnych miejsc).

Same urządzenia mobilne mają pewne cechy, które wyróżniają je od komputerów stacjonarnych. Pierwszą z nich jest wyposażenie. Większość urządzeń mobilnych posiada kamerę i system operacyjny pozwalający na ściągnięcie aplikacji umożliwiającej czytanie kodów QR (*Quick Response*). Daje to użytkownikowi błyskawiczny i intuicyjny dostęp do wybranych stron internetowych. Kolejną cechą urządzeń mobilnych jest ich system operacyjny pozwalający na instalowanie aplikacji mobilnych. Dzięki nim znacząco wzrasta użyteczność urządzenia, aplikacje bowiem mogą zaspokajać wiele potrzeb klienta. W wypadku aplikacji związanych z JST mogą to być np. programy informujące o wydarzeniach związanych z danym miejscem, ułatwiające korzystanie z komunikacji miejskiej, oferujące poszerzoną rzeczywistość poprzez identyfikowanie charakterystycznych miejsc miasta i dostarczanie użytkownikowi dodatkowych informacji na ich temat.

Personalizacja to kolejna cecha urządzeń mobilnych. Każde z tego typu urządzeń użytkowane jest z reguły przez jednego właściciela, a także wyposażone w moduł



GPS oraz GSM pozwalający na precyzyjne określenie miejsca, w którym znajduje się użytkownik. Pozwala to na wysokie spersonalizowanie przekazów, które są wysyłane do odbiorców, i miejsca, w którym znajduje się użytkownik. Pamiętać przy tym należy, że z tą cechą związane są obawy internautów, którzy nie chcą otrzymywać niechcianych informacji na swoje telefony [Mitręga 2013, ss. 172–173]. Obawy te częściowo mogą być wyeliminowane, jeśli informacje te będą wysyłane za zgodą użytkownika, którą można by łatwo cofnąć [Watson, McCarthy, Rowley 2013, s. 845].

## Wykorzystanie wybranych innowacji w komunikacji przez urząd miasta Szczecinek – studium przypadku

Celem badań przeprowadzonych na potrzeby artykułu jest ocenienie, w jakim stopniu urząd miasta Szczecinek wykorzystuje w swojej komunikacji działania związane z mediami społecznościowym oraz marketingiem mobilnym. Oceniony zostanie zarówno zakres, w jakim wykorzystywane są te innowacje, jak i umiejętność ich wykorzystania. Kryterium oceny będzie stopień interakcji oraz popularność działań podejmowanych przez wybraną jednostkę samorządu terytorialnego.

Do badania wykorzystano eksplorację stron internetowych oraz aplikacji mobilnych. Badanie objęło działalność gminy w sierpniu i dwóch pierwszych tygodniach września 2016 roku. Jest to okres wakacji, w którego trakcie z jednej strony miasto odwiedzane jest przez turystów, a z drugiej strony mieszkańcy mają więcej czasu wolnego niż zwykle. Wynika z tego konieczność intensyfikacji działań władz miasta w obszarze komunikacji z interesariuszami spowodowana większym zapotrzebowaniem na informację.

Pierwszą innowacją, jaka została poddana badaniu, są portale społecznościowe. W badaniu za cel postawiono określenie, do jakich zasobów mają dostęp użytkownicy odwiedzający profile w mediach społecznościowych badanych detalistów, jak popularne są poszczególne profile oraz jakie uzyskano interakcje z użytkownikami. Mierniki, które wykorzystano do pomiaru, to między innymi:

- w celu pomiaru popularności: liczba fanów, liczba osób mówiących o stronie, liczba obserwujących itp.;
- w celu pomiaru wpływu: liczba udostępnień, komentarzy, polubień itp.;
- w celu pomiaru rodzaju zasobów: określenie, jakie dodatkowe zasoby są dostępne na profilach miasta.

W pierwszej kolejności autor porównał aktywność w najważniejszych portalach społecznościowych realizowaną zarówno przez instytucje miejskie Szczecinka, jak i podmioty zewnętrzne (lokalne media, portal informacyjny). Jako punkt odniesienia wybrano dwa sąsiadujące miasta o podobnej wielkości i znaczeniu (Połczyn-Zdrój i Człuchów).

**Tabela 1. Działalność w mediach społecznościowych urzędu miasta w Szczecinku na tle wybranych partnerów**

Nazwa profilu	Facebook		Twitter		YouTube		Pinterest		Instagram	
	Liczba polubień	Liczba osób które o tym mówią	Polubienia	Obserwujący	Liczba subskrypcji	Liczba wyświetleń	Obserwujący	Liczba pinów	Liczba zdjęć	Obserwujący
Miasto Szczecinek - oficjalny fanpage UM	370	235	4	64	-	-	-	-	-	-
Urząd Gminy Szczecinek - oficjalny fanpage	300	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Centrum Konferencyjne ZAMEK	602	29	-	-	-	-	-	-	-	-
SAPiK - Szczecinek	4085	81	-	-	-	-	-	-	-	-
Gawex Media - fanpage lokalnej TV	7921	713	1	165	90	362269	-	-	50	100
Temat Szczeciniecki - fanpage lokalnej gazety	13080	497	154	490	bd	bd	0	35	122	647
iszczecinek.pl - fanpage lokalnego portalu informacyjnego	16489	789	15	408	1162	2626564	-	-	57	1154
Połczyn Zdrój - oficjalny fanpage	2183	3	-	-	-	-	-	-	-	-
Urząd Miejski w Człuchowie	821	29	-	-	42	bd	-	-	-	-

Źródło: Badania własne.

Na tle partnerów działalność instytucji miejskich w Szczecinku wypada bardzo przeciętnie (tab. 1). Należy jednak wziąć pod uwagę, że oficjalny fanpage prowadzony przez miasto Szczecinek został założony pod koniec sierpnia. To tłumaczy bardzo niewielką liczbę polubień (kilkakrotnie mniej niż na fanpage'ach sąsiednich miast, kilkudziesięciokrotnie (!) mniej niż na fanpage'ach lokalnych portali informacyjnych). Prowadzony od dłuższego czasu profil SAPiK – instytucji miejskiej odpowiedzialnej za organizowanie imprez kulturalnych – ma satysfakcjonującą liczbę polubień. Jest to 3–4-krotnie mniej niż nieoficjalne profile szczecineckie, ale podobna różnica jest w takich sytuacjach dość typowa [Brzeziński, Jasiński 2014, s. 14].

Kolejnym mankamentem związanym z funkcjonowaniem oficjalnych instytucji szczecineckich jest praktyczny brak działań w pozostałych mediach społeczności-

wych. Wprawdzie Facebook nadal jest najpopularniejszym portalem społecznościowym [Buchnowska 2013, ss. 36–49], to jednak brak działań na pozostałych portalach należy uznać za błąd. Po pierwsze, na pozostałych portalach również można skłonić internautów do aktywności, są one popularne szczególnie u młodszego pokolenia, które ma najczęściej konta na wielu portalach społecznościowych [Deloitte 2014, s. 18]. Po drugie, popularny dziś Facebook za kilka lat może już nie być modny i ludzie mogą się od niego odwrócić, jak to się stało z Naszą-klasą, Gadu-gadu, IRC itp. Aktywność instytucji nieformalnych na pozostałych portalach (szczególnie na YouTube i Instagramie) pokazuje, że można uzyskać odzew internautów.

Media społecznościowe są interaktywne, zatem ważnym miernikiem ich skuteczności pozostaje wpływ, jaki jest osiągany, mierzony poprzez interakcję, jaka pojawia się pod postami zamieszczonymi na fanpage’u. W wypadku portalu Facebook interakcja najczęściej przyjmuje trzy formy: komentarza, polubienia postu i udostępnienia go. Wyniki pokazujące skalę interakcji osiąganą przez wybrane fanpage’e pokazuje tabela 2.

**Tabela 2. Wykorzystanie profili na portalu społecznościowym Facebook przez wybrane instytucje**

Nazwa strony	Ogólna liczba polubień fanpagu	Liczba komentarzy	Liczba udostępnień	Liczba polubień postów	Częstotliwość postów	Średnia liczba komentarzy na post	Średnia liczba udostępnień na post	Średnia liczba polubień na post
Miasto Szczecinek	370	27	53	1059	3,2	0,33	0,64	12,76
Gmina Szczecinek	300	0	5	32	0,1	0	1	6,4
SAPiK	4085	15	62	745	1,8	0,16	0,65	7,76
iszczecinek	16489	394	338	5188	3,6	2,01	1,72	26,47
Miasto Polczyn								
Zdrój	2183	5	23	224	0,33	0,28	1,28	12,44
Miasto Człuchów	821	14	3	107	0,26	0,7	0,15	5,35

Źródło: Badania własne.

Odzew internautów na profilu miejskim Szczecinka należy uznać za satysfakcjonujący. Biorąc pod uwagę liczbę polubień strony, częstotliwość zamieszczania postów itp. liczba interakcji zbliżona do profili Człuchowa czy Polczyna-Zdroju, które są w sieci od dłuższego czasu, jest dobrym wynikiem. Niestety większość interakcji profil Szczecinka uzyskał dzięki zamieszczeniu artystycznych zdjęć lokalnego fotografa. Duża popularność zdjęć na tego typu profilach jest czymś naturalnym [Brzeziński, Jasiński 2014, s. 14], jednak problemem w wypadku wymienionego profilu jest symboliczna popularność pozostałych postów (0,1 komentarzy i udostępnień na post,

2,3 polubienia). A więc z punktu widzenia celów informacyjnych, jakie miasto może realizować poprzez profil na portalu Facebook, udaje się przemycać do odbiorców ciekawe widoki miasta i okolic, budować pewne przywiązanie do profilu, ale niestety w wypadku wykorzystywania portalu do przekazywania informacji miejskich skuteczność wydaje się znikoma. Przykład profilu <iszczecinek.pl> ukazuje, że można uzyskać dość wysoką interakcję u internautów nie tylko samymi zdjęciami. Również na badanych profilach dwóch sąsiednich miast podobną do profilu szczecineckiego interakcję uzyskano za pomocą postów informacyjnych.

Stosunkowo niewielką liczbę interakcji uzyskano na profilu gminy Szczecinek i SAPIK. Na obu profilach brakowało magnesu przyciągającego internautów (takim np. były artystyczne zdjęcia na profilu miejskim). Zamieszczanie samych komunikatów o wydarzeniach, jak pokazują te dwa przykłady, to za mało, by zaangażować internautów. W efekcie obie instytucje nie osiągały założonych celów.

Narzędzia marketingu mobilnego są kolejną innowacją poddaną badaniu w artykule. Ocenione zostało dostosowanie władz Szczecinka komunikacji poprzez internet do wymogów marketingu mobilnego oraz stosowanie aplikacji. Do badania wykorzystano smartfon o przekątnej ekranu wynoszącej niecałe pięć cali. Jako punkt odniesienia do badania wybrano zbliżone miasta sąsiadujące ze Szczecinkiem (Połczyn-Zdrój, Białogard i Człuchów). Uzupełniono je o Piłę (miasto większe od Szczecinka, położone w pobliżu) i Kołobrzeg (lokalny lider).

**Tabela 3. Narzędzia marketingu mobilnego w wybranych miastach regionu śródkowopomorskiego**

Nazwa instytucji	Strona dostosowana do urządzeń mobilnych	Wersja mobilna strony	Aplikacje mobilne dedykowane bezpośrednio miastu	Aplikacje mobilne dedykowane pośrednio miastu
Szczecinek	tak	nie	1	0
Połczyn Zdrój	tak	nie	0	0
Człuchów	nie	nie	0	0
Kołobrzeg	tak	nie	1	7
Białogard	tak	nie	0	0
Piła	tak	nie	1	0

Źródło: Badania własne.

Aplikacja „Cyfrowa kraina Szczecinek” pełni funkcję mobilnej informacji turystycznej. Dostarcza informacji o regionie, pogodzie, wydarzeniach. Ułatwia planowanie spędzania czasu w Szczecinku i niewątpliwie jest pomocna dla mieszkańców i turystów. Podobne aplikacje miały Kołobrzeg i Piła. Kołobrzeg, oprócz aplikacji dedykowanej bezpośrednio miastu, miał siedem innych aplikacji związanych z miejscem. Była to aplikacja związana z corocznym wydarzeniem muzycznym (Sunrise Festival) oraz aplikacje przygotowane przez przedsiębiorstwa taksówkowe.

Na tle sąsiednich miast działania w zakresie marketingu mobilnego realizowane przez Szczecinek należy ocenić dobrze. Strona internetowa jest dopasowana do urządzeń mobilnych, dodatkowo oferuje się jedną aplikację miejską pozwalającą na uzyskanie najważniejszych informacji turystycznych związanych z Szczecinkiem. Niemniej brakuje aplikacji towarzyszących (np. jak w wypadku Kołobrzegu aplikacji dedykowanych konkretnym wydarzeniom). Pozwoliłoby to na lepsze dopasowanie działań do konkretnych grup docelowych. Zaoferowanie aplikacji jedynie informacyjnej – jak się wydaje – nie w pełni pozwala na wykorzystanie potencjału technologii mobilnej. Podobnie jak w wypadku mediów społecznościowych aplikacje mobilne powinny zapewniać zabawę i zaangażowanie użytkowników. Takie wymagania spełniałyby dedykowane Szczecinkowi gry miejskie wspierane przez technologie mobilne. Aby zwiększyć liczbę użytkowników korzystających z aplikacji, warto by także zastosować technologię kodów QR. Te umieszczane w atrakcyjnych miejscach miasta (obok zabytków, ciekawych miejsc itp.) mogłyby z jednej strony zachęcać do korzystania z wymienionych aplikacji, a z drugiej strony wprowadzać wirtualny wymiar do rzeczywistości i uatrakcyjnić samo miejsce.

## **Zakończenie**

Dokonano przeglądu wybranych innowacji. Zarówno media społecznościowe, jak i marketing mobilny są elementami, które w dzisiejszych czasach powinny być wykorzystywane w komunikacji. Należy jednak pamiętać o ich specyfice. Mediów społecznościowych nie można w prosty sposób dołączyć do promocji, ale powinno się je wykorzystywać do budowania relacji. Dopiero po stworzeniu relacji i uzyskaniu zaangażowania odbiorców można realizować poprzez nie cele związane z polityką informacyjną. Marketing mobilny jest natomiast dopiero rozwijającym się narzędziem komunikacji, którego popularność z roku na rok rośnie. Istotne zatem jest włączanie

go w politykę promocji, by na bieżąco zdobywać doświadczenie w stosowaniu tego narzędzia.

Miasto Szczecinek w swojej polityce promocji wykorzystuje oba narzędzia. Dość niedawno stworzono oficjalny profil miejski na najpopularniejszym portalu społecznościowym. Miasto – jak widać – zdaje sobie sprawę, że nie może się skupiać jedynie na przekazywaniu informacji, dlatego zamieszcza tam ciekawostki i atrakcyjne zdjęcia Szczecinka. Ze względu na krótki staż profilu trudno jest ocenić jego skuteczność. Zdobywa on popularność wśród internautów, notuje reakcje internautów na posty, przy czym posty typowo informacyjne nie wywołują tychże interakcji.

Miasto ma stronę internetową dostosowaną do urządzeń mobilnych, posiada także aplikację skierowaną do turystów i mieszkańców. Zatem działania w tym obszarze można ocenić pozytywnie.

W przyszłości miasto powinno rozwijać profil na Facebooku, wykorzystując konkursy, płatne posty, wydarzenia, filmy itp. Celem powinno być zdobycie popularności profilu na poziomie przynajmniej 7–10 tys. polubień strony. Jednocześnie powinno dążyć do tego, by interakcja na posty zwiększyła się również kilku-, a nawet kilkunastokrotnie, co świadczyłoby o zaangażowaniu internautów. Wskazane byłoby wejście w część pozostałych mediów społecznościowych (YouTube, Instagram, Pinterest).

Jeśli chodzi o marketing mobilny, miasto powinno zwiększyć liczbę aplikacji. Wskazane byłoby stworzenie aplikacji dla wybranych instytucji miejskich i wydarzeń kulturalnych. Warto byłoby również zaproponować mieszkańcom gry miejskie wsparte technologią mobilną. Ta rekomendacja dotyczy również pozostałych JST.

Przykład fanpage'u Szczecinka pokazuje innym JST, że aby zyskać zainteresowanie, zamieszczane treści muszą być atrakcyjne dla internautów. Duża liczba polubień postów ze zdjęciami sugeruje, że wskazane jest nawiązanie współpracy z osobami lub instytucjami oferującymi atrakcyjne treści, które można by było zamieścić na fanpage'u. Jednocześnie istotne jest dobór treści pozostałych postów, by można było wykorzystywać Facebook do komunikacji z otoczeniem. Treści te powinny być dostosowane do potrzeb internautów. Dobór treści musi być bardzo staranny.

Badanie zaprezentowane w artykule miało charakter eksploracyjny. Interesującym działaniem przyszłych rozważań, jakie należałoby podjąć, byłoby badanie sondażowe, które by określiło, w jaki sposób treści zamieszczane na profilach JST wpływają na polubienie i obserwowanie strony oraz w jakim stopniu profile JST są wykorzystywane przez internautów do komunikowania się (zarówno z innymi

mieszkańcami, jak i władzami JST) w sprawach związanych z codziennymi działaniami miast i gmin. Jednocześnie w kolejnym badaniu sondażowym należałoby ocenić użyteczność i atrakcyjność aplikacji mobilnych (zarówno z punktu widzenia JST, jak i ich użytkowników).

## Bibliografia

**Adamczyk J. (2011)**, *Promocja jako narzędzie kreowania wizerunku miasta na przykładzie Rzeszowa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, Nr 663.

**Barwise P., Meehan S. (2010)** *The One Thing You Must Get Right When Building a Brand*, „Harvard Business Review”, December.

**Brzeziński, Jasiński (2014)**, *Media społecznościowe w marketingu terytorialnym polskich miast*, „Marketing i Rynek”, nr 3.

**Buchnowska D. (2013)**, *Wykorzystanie mediów społecznościowych przez uczelnie wyższe i studentów w świetle badań własnych*, „Nauki o Zarządzaniu”, wyd Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 2(15).

**Dunn B.J. (2010)**, *Best Buy's CEO on Learning to Love Social Media*, „Harvard Business Review”, December.

**Fournier S., Lee L. (2009)**, *Getting Brand Communities Right*, „Harvard Business Review”, April.

**Gryszel P., Nawrocka E. (2011)**, *Systemy kształtujące wizerunek obszaru recepcji turystycznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, Nr 663.

**Gunter McGrath R. (2013)**, *Transient Advantage*, „Harvard Business Review”, June.

**Kane G., Alavi M. (2014)**, *What's Different About Social Media Networks? A Framework and research Agenda*, „MIS Quarterly”, Vol. 38, No. 1.

**Kaplan A. M., Haenlein M. (2011)**, *Two Hearts in Three-quarter Time: How to Waltz the Social Media/Viral Marketing Dance*, „Business Horizons”, Vol. 54.

**Kobylińska U. (2011)**, *Współczesne wyzwania dla miejskich samorządów w zakresie kreowania wizerunku*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, Nr 663.

**Koszembar-Wiklik M. (2013)**, *Media społecznościowe w strategii public relations miast*, „Polityki Europejskie. Finanse i Marketing”, nr 10(59).

**Mitręga M. (2013)**, *Marketing mobilny w świetle postaw użytkowników telefonów komórkowych*, „Handel Wewnętrzny”, maj–czerwiec, tom 3.

**Mount M., Martinez M. (2014)**, *Social Media: A Tool for Open Innovation*, „California Management Review”, Vol. 56, No. 4.



**Nowacki R. (2012)**, *Innowacyjność działań reklamowych – przejawy i skutki*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, Nr 712.

**Sekuła A. (2005)**, *Marketing terytorialny*, [w:] Daszkowska M. (red), *Marketing. Ujęcie systemowe*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.

**Stopczyński B. (2015)**, *Wykorzystanie portali społecznościowych w kampanii wyborczej – analiza działań kandydatów ubiegających się o urząd Prezydenta miasta Łodzi*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, Tom XVI, Zeszyt 12, Część 1.

**Sułkowski Ł. (2014)**, *Alternatywne paradygmaty współczesnego marketingu*, [w:] Otto J., Sułkowski Ł. (red), *Metody zarządzania marketingowego*, Diffin, Warszawa.

**Szromik A. (2015)**, *City placement – nowy element w strategii zintegrowanej komunikacji marketingowej miast*, [w:] Szromik A. (red), *Marketing terytorialny. Nowe obszary i narzędzia*, edu-Libri, Kraków-Legionowo.

**Verunccio M. (2014)**, *Communicating Corporate Brands Through Social Media: An Exploratory Study*, „International Journal of Business Communication”, Vol. 51(3).

**Watson C., McCarthy J., Rowley, J. (2013)**, *Consumer attitudes towards mobile marketing in the smart phone era*, „International Journal of Information Management”, No. 33.

## Źródła internetowe

**Deloitte, (2014)**, *Media Consumer 2014. The Digital Divide*, [online], <http://www2.deloitte.com/uk/en.html>, dostęp 20.09.2016.

## Część V

---

Fundusze unijne i możliwości  
ich wykorzystania przy realizacji  
celów jednostek samorządu  
terytorialnego



**Aleksandra Januszkiewicz\***

Politechnika Łódzka

Wydział Organizacji i Zarządzania

## **Ewaluacja projektów unijnych w lokalnych jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce – rezultaty badań własnych**

### **Evaluation of EU Projects in Regional and Local Authorities in Poland – the Field Research Results**

**Abstract:** This paper discusses the results of the research on the evaluation practice in regional and local authorities in Poland. The aim of the study was to analyze the main conditions of use of evaluation of the EU projects in communes and counties in Poland. The research questions concerned: the scale of evaluation practice, methods of its application, functions of evaluation and factors favouring or limiting development of evaluation practice at local level. In the field research quantitative and qualitative techniques were used, including computer assisted telephone interviews with representatives of 150 local units in four Polish provinces (regions), in-depth interviews with representatives of 13 local units and analysis of documents. The research showed that evaluation at the local level is rather limited and misused. Evaluation is regarded as a formal requirement associated with implementation of the EU grant, as a necessity rather than the instrument which might be used to improve the effective functioning of regional and local authorities. The main barrier to the practice of evaluation is a lack of knowledge about evaluation and a low level of internal motivation for its use.

**Key words:** regional and local authorities, evaluation, EU projects

## **Wstęp**

Przedstawione w niniejszym tekście wyniki badań dotyczą praktyki ewaluacji projektów unijnych (współfinansowanych z budżetu UE) w samorządach lokalnych w Pol-

\* amaciasz@p.lodz.pl

sce. Wymóg prowadzenia ewaluacji działań współfinansowanych z funduszy unijnych przyczynił się do zwiększenia wykorzystania ewaluacji w polskiej administracji centralnej i regionalnej. W niniejszych badaniach podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy procesem tym objęte są również samorządy lokalne.

W badaniach przyjęto definicję ewaluacji jako systematycznej i obiektywnej oceny wartości i jakości planowanych, realizowanych lub zakończonych interwencji (np. projektów, programów), prowadzonej w celu określenia trafności zamierzonych celów i poziomu ich osiągnięcia, użyteczności, efektywności, skuteczności i wpływu podejmowanych działań oraz trwałości rezultatów [OECD 2002, ss. 21–22]. To badanie naukowe, wykorzystujące właściwie dobrane metody badawcze i rzetelne dane, które wykorzystuje się do oceny danej interwencji i przedstawienia rekomendacji [Gubba, Lincoln 1986, s. 550]. Ewaluacja jest instrumentem podnoszącym sprawność i efektywność funkcjonowania sektora publicznego, pomagającym w świadomym i racjonalnym podejmowaniu decyzji. Wykorzystuje się ją do lepszego uzasadnienia i zaplanowania interwencji, oceny jej rezultatów oraz wyciągnięcia wniosków na przyszłość [Patton 1997, s. 23; Rossi, Lipsey, Freeman 2004, s. 3]. Ewaluacja pozwala się rozliczyć z wykorzystania środków finansowych (funkcja rozliczeniowa), a tym samym zwiększyć przejrzystość działań organizacji publicznych [Chelimsky 1997, ss. 10–24]. Ułatwia weryfikację skuteczności różnych metod rozwiązywania problemów i pogłębia wiedzę o zjawiskach społeczno-gospodarczych (funkcja poznawcza). Przyczynia się również do rozwoju organizacyjnego poprzez poprawę zarządzania oraz uczenia się instytucji publicznych (funkcja rozwoju organizacyjnego) [Olejniczak, Kozak, Ledzion 2008, ss. 34–35].

Celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na następujące pytania badawcze:

- Czy samorządy lokalne prowadzą ewaluację projektów unijnych?
- Jakie są cele i rodzaje ewaluacji projektów unijnych oraz sposoby wykorzystania ich wyników?
- Jaka jest motywacja samorządów lokalnych do stosowania ewaluacji projektów unijnych? Jakie funkcje pełni ewaluacja projektów w samorządach lokalnych?
- Jakie są bariery w prowadzeniu przez samorządy lokalne badań ewaluacyjnych oraz w rozwoju praktyki ewaluacyjnej w ogóle?

W tym celu wykorzystano wyniki badań własnych przeprowadzonych wśród lokalnych samorządów czterech województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, małopolskiego w latach 2015 i 2016:

- telefoniczne wywiady kwestionariuszowe (CATI) z pracownikami urzędów bezpośrednio zaangażowanymi w realizację projektów unijnych w 25 powiatach i 125 gminach (tabela 1 przedstawia dobór próby badawczej),
- pogłębione wywiady bezpośrednie w 13 samorządach (10 gminach i 3 powiatach),
- analiza dokumentów dotyczących przeprowadzonych ewaluacji projektów w wybranych 4 samorządach.

Tabela 1. Dobór próby badawczej

Województwo	Gminy		Powiaty	
	Liczba zbadanych gmin	Udział próby w ogólnej liczbie gmin w województwie (%)	Liczba zbadanych powiatów	Udział próby w ogólnej liczbie powiatów w województwie (%)
dolnośląskie	28	17%	9	30%
kujawsko-pomorskie	30	21%	4	17%
lubelskie	32	15%	6	25%
małopolskie	35	19%	6	27%
	125		25	

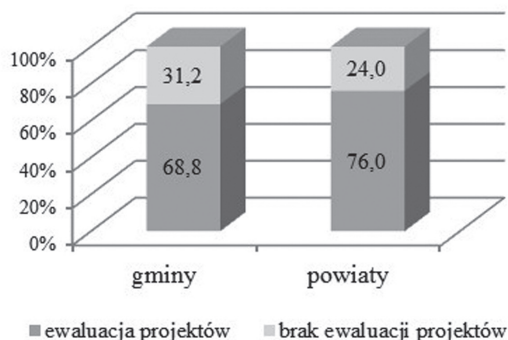
Źródło: Badania własne.

Ze względu na to, że wyniki badań nie różniły się znacząco w poszczególnych województwach, zostały one przedstawione zbiorczo. Różne wyniki otrzymano natomiast dla gmin i powiatów, co uwzględniają poniższe zestawienia.

## Skala praktyki ewaluacji projektów unijnych w badanych samorządach lokalnych

W badaniach ankietowych większość respondentów – tj. w 68% gmin i 76% powiatów – deklarowała prowadzenie ewaluacji projektów unijnych (rys. 1). Ponad 25% jednostek twierdziło, że przeprowadzono ewaluację wszystkich projektów, a 34% deklarowało ewaluację większości z nich.

**Rysunek 1. Praktyka ewaluacji projektów unijnych w badanych samorządach (% odpowiedzi)**



Źródło: Badania własne.

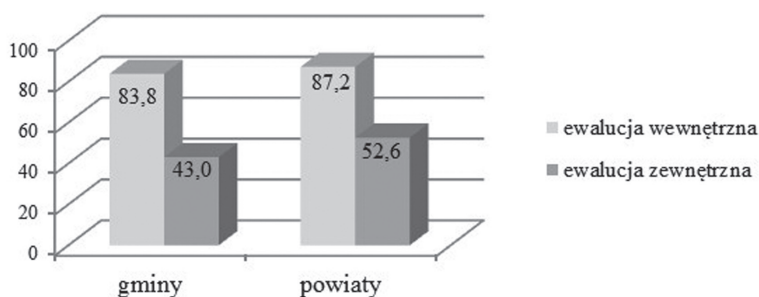
Gdyby przyjąć te deklaracje za wskaźnik poziomu praktyki ewaluacyjnej w samorządach, należałoby uznać, że jest ona dość powszechna. Wywiady pogłębione i analiza dokumentów wykazały jednak, że pracownicy samorządów różnie rozumieli pojęcie ewaluacji. Zapytani o przykłady przeprowadzonych ewaluacji często podawali pojedyncze metody/techniki ewaluacyjne (np. przeprowadzanie ankiety wśród uczestników projektu) lub zebranie informacji o rezultatach projektu w ramach rozliczenia dotacji. Podanie precyzyjnych danych o skali praktyki ewaluacji wśród badanych samorządów było więc utrudnione. W badaniach przeprowadzonych w 2008 r. w województwie małopolskim 37% samorządów lokalnych deklarowało przeprowadzenie ewaluacji projektów współfinansowanych ze środków UE [Grzywa, Łukasiewicz, Perek-Biały, Worek 2008, ss. 65–67]. Autorki tego badania również uznały te deklaracje za zawyżone ze względu na dość luźną interpretację pojęcia ewaluacji, a także niski poziom wiedzy o ewaluacji w samorządach w ogóle.

## Cele i rodzaje ewaluacji projektów unijnych w badanych samorządach

W większości badanych jednostek, tj. w 83,8% gmin i 87,2% powiatów ewaluację prowadzili pracownicy urzędu lub osoby zaangażowane bezpośrednio w realizację projektu (rys. 2). W 43% gmin i 52,6% powiatów realizacja ewaluacji powierzana była również ekspertom zewnętrznym. Zaletą ewaluacji zewnętrznej jest niezależność

ewaluatorów, a co za tym idzie – obiektywizm oceny [Scriven 1991, ss. 159–160], a także większy profesjonalizm przeprowadzonych badań ewaluacyjnych. Deklarowany poziom realizacji ewaluacji zewnętrznych można uznać za bardziej wiarygodny miernik ogólnego poziomu praktyki ewaluacyjnej w samorządach lokalnych.

**Rysunek 2. Podmioty realizujące ewaluację w badanych samorządach lokalnych (% odpowiedzi)**



Źródło: Badania własne.

W badanych jednostkach dominowała jednak ewaluacja wewnętrzna. Zaletą tego rodzaju ewaluacji jest możliwość lepszego dostosowania badań ewaluacyjnych do potrzeb informacyjnych urzędu (większa wiedza o projektach i lepszy dostęp do informacji), a co za tym idzie – większe wykorzystanie jej wyników. Jednakże praktyka ewaluacji wewnętrznej nie przekładała się w badanych jednostkach na wymienione korzyści ze względu na niski poziom wiedzy wśród pracowników samorządów o ewaluacji, a w szczególności poziom umiejętności realizacji badań ewaluacyjnych w praktyce.

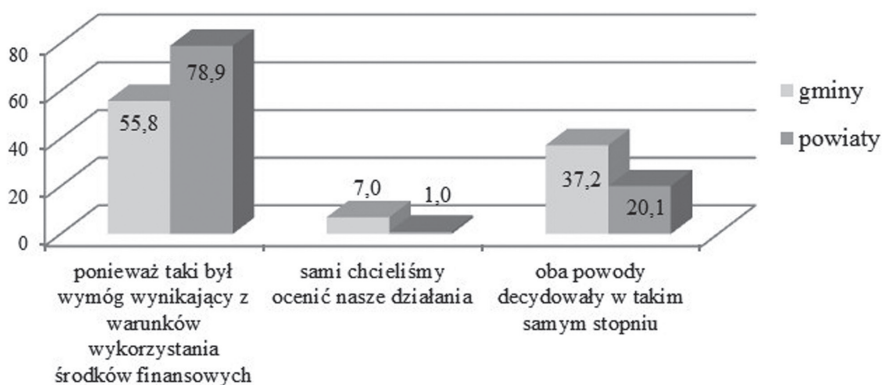
Respondenci ocenili użyteczność wniosków i rekomendacji z ewaluacji projektów unijnych na średnim poziomie: w gminach na 3,8, a w powiatach – 3,7 (w skali 1–5, gdzie 1 – nie były w ogóle użyteczne, 5 – były bardzo użyteczne). W wywiadach deklarowali, że wnioski z ewaluacji były wykorzystywane przede wszystkim do podsumowania efektów projektów lub w celu lepszego zaplanowania kolejnych działań. Jednocześnie przyznawali, że wnioski z ewaluacji służą w urzędzie raczej osobom zaangażowanym w realizację projektów.



## Funkcje ewaluacji projektów unijnych w badanych samorządach

Najczęściej podawanym powodem przeprowadzenia ewaluacji projektu był zewnętrzny wymóg wynikający z warunków dotacji unijnej (rys. 3). Jedynie niewielki odsetek gmin i powiatów zadeklarował potrzebę podjęcia ewaluacji wynikającą jedynie z wewnętrznej motywacji. Większość respondentów wskazywała na takie cele poszczególnych badań ewaluacyjnych jak (rys. 4): ocena osiągniętych rezultatów projektu (87,2% gmin i 94,7% powiatów) i rozliczenie dotacji (64% gmin i 36,8% powiatów). Ewaluacje realizowane w badanych jednostkach samorządowych miały więc głównie funkcję rozliczeniową. Warto tu zwrócić uwagę, że funkcji rozliczeniowej ewaluacji bardziej sprzyjałaby ewaluacja zewnętrzna, realizowana przez ekspertów zewnętrznych.

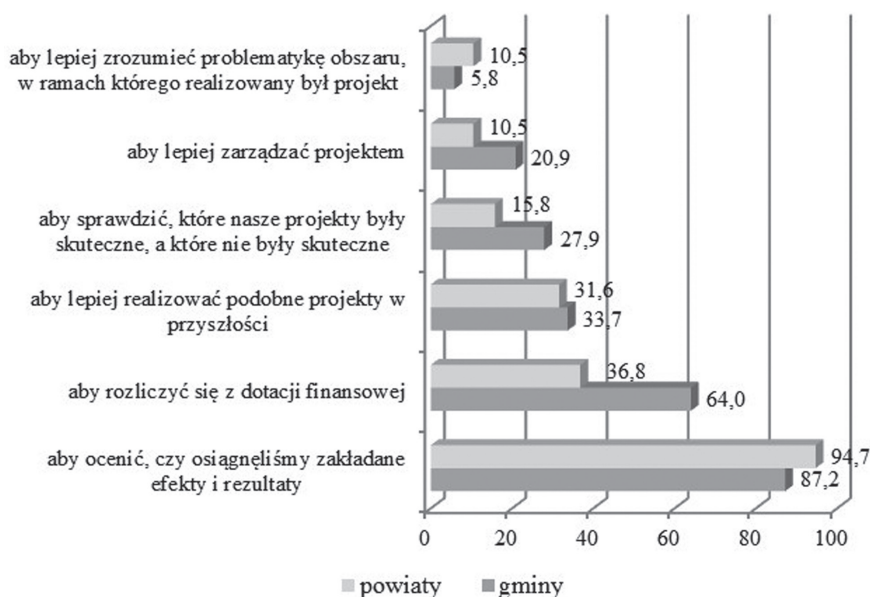
**Rysunek 3. Powody przeprowadzenia ewaluacji projektów unijnych w badanych samorządach (% odpowiedzi)**



Źródło: Badania własne.

Średnio około 20% respondentów wskazywało, że celem ewaluacji była chęć weryfikacji skuteczności różnych rozwiązań, a 6,7% podało jako powód chęć lepszego zrozumienia problematyki obszaru, w którego ramach realizowany był projekt. Drugą funkcją ewaluacji, nie w pełni wykorzystaną, była więc funkcja poznawcza. W najmniejszym stopniu ewaluacja pełniła funkcję rozwojową. Jedynie średnio 15,7% respondentów wskazało jako cel lepsze zarządzanie projektami. Wykonywanie ewaluacji przez osoby zaangażowane w realizację projektów sprzyjałoby wykorzystaniu ewaluacji jako instrumentu wspierającego zarządzanie projektem.

**Rysunek 4. Cele ewaluacji projektów unijnych w badanych jednostkach (% odpowiedzi)**



Źródło: Badania własne.

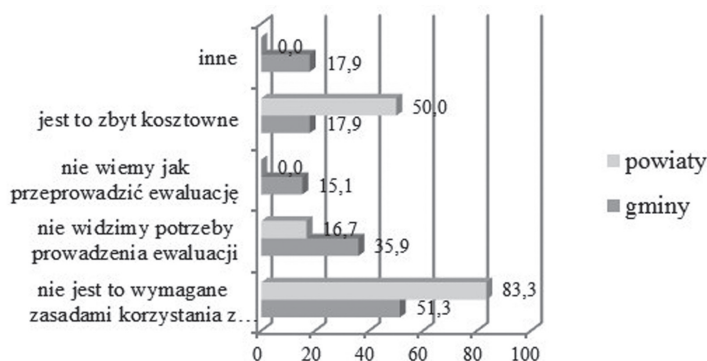
## Bariery praktyki ewaluacji projektów unijnych w samorządach lokalnych

Brak wymogu formalnego był najczęściej podawany jako powód braku prowadzenia ewaluacji projektów w samorządach lokalnych (rys. 5). Deklaracje respondentów wskazują również na to, że samorzady często nie widziały potrzeby prowadzenia ewaluacji oraz że obawiały się kosztów z tym związanych.

Do największych barier w praktyce ewaluacyjnej respondenci zaliczali przede wszystkim niewystarczające zasoby organizacyjne, ludzkie oraz finansowe (rys. 6). Większość z nich, tj. w 56,8% gmin i 48% powiatów, wskazywała na brak czasu jako jedną z największych trudności. Projektami unijnymi zajmują się w urzędach zwykle pojedyncze osoby lub małe zespoły, które są obciążone również innymi obowiązkami.

Dla 21,6% respondentów z gmin oraz 8% powiatów barierą praktyki ewaluacyjnej był niewielki poziom ogólnej wiedzy o ewaluacji w urzędach, a także niewielki poziom umiejętności jej zastosowania w praktyce (14% gmin, 4% powiatów).

**Rysunek 5. Powody braku ewaluacji projektów unijnych w badanych samorządach (% odpowiedzi)**



Źródło: Badania własne.

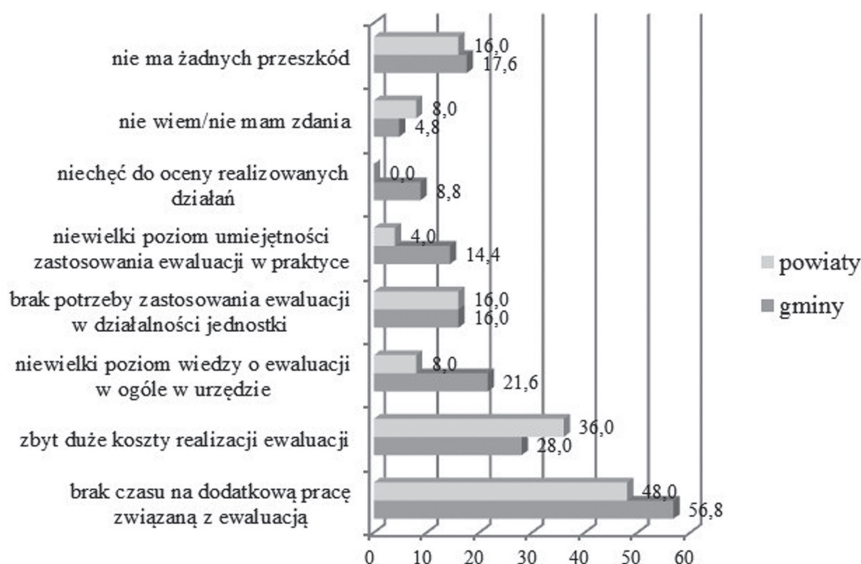
Pracownicy zajmujący się bezpośrednio realizacją projektów deklarowali średni poziom wiedzy na temat ewaluacji, jej celów i zastosowań – na 3,4 w skali od 1 do 5 (1 – brak wiedzy, 5 – wysoki poziom wiedzy). W wywiadach bezpośrednich potwierdzali, że oceniają swój poziom wiedzy o ewaluacji jako niewystarczający. Biorąc pod uwagę fakt, że większość działań ewaluacyjnych ma charakter ewaluacji wewnętrznych, problemy związane z niewystarczającymi zasobami wiedzy i umiejętności znacząco ograniczają praktykę ewaluacyjną w urzędach.

Problem braku świadomości i wiedzy o ewaluacji wśród pracowników urzędów, a w szczególności decydentów, był wymieniany w wywiadach pogłębionych jako najważniejsza bariera. Zdaniem respondentów powodem tego było traktowanie ewaluacji jako „procedury” wymaganej warunkami umowy o dotację, a nie jako instrumentu, który może przynieść korzyść samej jednostce.

Ograniczenia finansowe, wskazywane przez respondentów jako jedna z głównych przeszkód rozwoju praktyki ewaluacyjnej (28% gmin i 36% powiatów), mogą być również barierą zamawiania zewnętrznych ewaluacji projektów.

Pełna analiza uwarunkowań rozwoju praktyki ewaluacyjnej w samorządach lokalnych w Polsce wymagałaby szerszych badań uwzględniających czynniki wynikające z funkcjonowania administracji publicznej (prawne, organizacyjne, związane z kulturą organizacyjną itd.).

**Rysunek 6. Bariery w realizacji ewaluacji projektów unijnych w badanych samorządach (% odpowiedzi)**



Źródło: Badania własne.

## Zakończenie

Badania przeprowadzone w czterech województwach wskazują na niski poziom wykorzystania (praktyki i użycia wniosków) ewaluacji wśród samorządów lokalnych. Ewaluacja jest traktowana głównie jako wymóg formalny, związany z rozliczeniem dotacji unijnej, co nie sprzyja wykorzystaniu ewaluacji jako narzędzia pozwalającego na ocenę i poprawę planowania i realizacji interwencji publicznych. Główną barierą w praktyce ewaluacji na szczeblu lokalnym są braki w wiedzy o ewaluacji oraz niewystarczająca wewnętrzna motywacja do jej stosowania. Dotyczy to również, a może przede wszystkim, głównych decydentów, którym ewaluacja ma pomagać w procesie podejmowania decyzji.

Biorąc pod uwagę te wnioski, warto przedstawić kilka rekomendacji, które mogłyby się przyczynić do zwiększenia praktyki ewaluacyjnej w samorządach w Polsce:

- zagwarantowanie środków na realizację ewaluacji projektów w ramach dotacji unijnych lub stosowanie zachęt (premi) finansowych dla samorządów realizujących ewaluację,

- zachęcanie samorządów do korzystania z zewnętrznych ewaluacji,
- podejmowanie działań o charakterze edukacyjnym, koordynacyjnym i doradczym na poziomie województwa, np. przez urzędy marszałkowskie, które dysponują już bogatą wiedzą i doświadczeniem w zakresie ewaluacji,
- działania o charakterze informacyjnym i edukacyjnym, dotyczące ewaluacji, powinny obejmować decydentów lokalnych,
- przedstawianie ewaluacji w szerszym kontekście sprawności i efektywności zarządzania na szczeblu lokalnym.

## Bibliografia

**Chelimsky E. (1997)**, *The Coming Transformations in Evaluation*, [w:] E. Chelimsky (red.), W.R. Shadish (red.), *Evaluation for the 21st century – a handbook*. Sage Publications: Thousand Oaks, London, New Delhi.

**Grzywa M., Łukasiewicz K., Perek-Białas J. i In. (2008)**, *Ewaluacja w samorządzie lokalnym – perspektywy i możliwości*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji, Kraków.

**Gubba E.G., Lincoln Y.S. (1986)**, *Research, evaluation and policy analysis: heuristics and disciplined inquiry*, „Policy Studies Review”, 5(3).

**OECD (2002)**, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, Paris.

**Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. (red.) (2008)**, *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych – podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa.

**Patton M. (1997)**, *Utilisation-Focused Evaluation*, Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi.

**Rossi P.H., Lipsey M.W., Freeman H. (2004)**, *Evaluation – A Systematic Approach*, Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi.

**Scriven M. (1991)**, *Evaluation Thesaurus*, Fourth edition, Sage Publications, Newbury Park, London, New Delhi.



**Magdalena Liszka\***

University of Rzeszów

**Anna Barwińska-Małąjowicz\*\***

University of Rzeszów

## **Supporting Social and Occupational Initiative in the Podkarpackie Voivodship in the Light of the Utilisation of Resources from European Funds by Regional and Local Authorities at the Level of Particular Communes**

**Abstract:** The study presents the identification of the European Union funds as a source of financing tasks in regional and local authorities in the Kańczuga municipality. The research covers activities aimed at obtaining the EU funds in 2009-2013. An evaluation of the programs implemented under the EU budget and the analysis of the social activity under the project „Time for activity in the municipality of Kańczuga” was evaluated.

Thanks to EU funds a number of projects have been implemented aimed at improving skills, social integration and employment as well as improving the and competitiveness.

**Key words:** European Union funds, human resource development, social exclusion, regional and local authorities, Podkarpackie Voivodship

### **Introduction**

For local government units, European Union funds are an additional source of financing their tasks, including those related to the development of various resources. The commune of Kańczuga constitutes an example of a basic Podkarpackie Voivodship

\* magdalena.liszka89@gmail.com

\*\* abarmal@gmail.com



local government unit which has successfully been managing EU funds. Thanks to the effective acquisition of resources from European Union funds, the commune is executing a number of projects essential from the perspective of human resource management. Acquired financial resources are spent on activities oriented towards life quality improvement and contribute to the prevention of social exclusion of people exposed to its danger.

The main objective of this article is to present an outline of the methods of using financial resources coming from EU funds in the context of improving the social and economic initiative of people in danger of social exclusion as exemplified by the commune of Kańczuga. The authors' detailed analysis (of a descriptive character, with elements of descriptive statistics) comprises the activities undertaken within the scope of the project called "It's time for initiative in the commune of Kańczuga" (within the Human Capital Operational Programme) in the years 2009–2013. The conducted research has been based on the available project documentation and statistical databases of the Central Statistical Office.

## **Programmes conducted in the commune of Kańczuga on the basis of co-funding from the European Union budget**

Support for human resource development is financed mainly from the European Social Fund which is one of the five European structural and investment funds (ESIF). Since 2014 these funds have had a common framework and have been used in the pursuit of additional objectives related to politics. They constitute a major source of investments at the EU level, making it easier for Member States to return to the path of economic growth, to create new jobs, and pursue sustainable development in accordance with the guidelines of the Europe 2020 strategy. The fundamental goal of the European Social Fund is to strive to reduce differences in the areas of disposable income and quality of life in the European Union's Member States and regions. It is a structural fund which promotes both economic and social cohesion. The main tasks carried out within the ESF concern support for Member States in providing more and more equal employment opportunities for inhabitants in the particular countries of the European Union [Europejski... online].

Projects whose objective is increasing the level of education and initiative of the unemployed were conducted in Poland in the years 2007–2013 thanks to the Human

Capital Operational Programme (HCOP). Within this programme non-governmental organisations, entrepreneurs, labour market institutions, local government and central government institutions and other entities were able to implement projects contributing to the improvement of employees' and business people's competences as well as unemployed people's initiative, the increase in the level of education and the development of social economy, support for people in difficult life situations (e.g. disabled people, immigrants) or helping people to set up their businesses [Program... online]. The HCOP comprised various projects spanning over ten priorities among which Priority VII was dedicated to provide support to individuals and particular social groups.

Projects within Priority VII were oriented towards the following:

- developing active forms of social integration, making it possible for people in danger of social exclusion to access such forms, and improving the functional effectiveness of social assistance institutions in the region (Action 7.1);
- improving access to employment for people in danger of social exclusion and developing the sector of social economy (Action 7.2);
- supporting the development of initiatives for the stimulation and integration of local communities contributing to the implementation of the human capital development strategy in rural areas (Action 7.3);
- stimulating the social and occupational initiative of disabled people and improving their access to employment (Action 7.4).

Projects conducted within Priority VII were addressed, among others, to the following groups:

- unemployed or employed people at the age of occupational activity (15-64 years of age) in danger of social exclusion,
- institutions specialising in social assistance and integration as well as their employees or voluntary workers,
- natural persons expecting consultancy and training allowing them to acquire knowledge and skills necessary to establish and/or conduct their activities in the sector of social economy,
- social economy entities,
- institutions specialising in the labour market and social integration in the area of promoting social economy and employment in the social economy sector as well as partnership development,
- natural persons expecting consultancy and training allowing them to acquire knowledge and skills necessary to establish and/or conduct a social cooperative,

- social cooperatives,
- institutions supporting social economy,
- unemployed or employed disabled people aged 15-64,
- the environment of disabled people.

Within the Human Capital Operational Programme in the years 2009-2013 the commune of Kańczuga implemented the project called "It's time for initiative in the commune of Kańczuga" (Action 7.1 Development and popularisation of active integration, Action 7.1.1 Development and popularisation of active integration through social assistance centres).

## **The commune of Kańczuga against the background of Przeworski district – the social and economic conditions**

Przeworski district covers the area of 698 km<sup>2</sup> which constitutes 3.9% of the total area of the Podkarpackie Voivodship. The administrative structure of the district comprises the following towns and communes: Adamówka, Gać, Jawornik Polski, Kańczuga, Przeworsk, Sieniawa, Tryńcza and Zarzecze. The district's capital is the town of Przeworsk. As of 31 December 2014 the district's population was 79 027 people, or 3.7% of the province's total population. 26.67% of the total population, or 21 075 people, live in towns. The district's capital is inhabited by 15 681 people. The rural areas' population amounts to 57 952 inhabitants (73.33%). Women constitute 50.83% of the total population of the district. Przeworski district's population density is 113 people/km<sup>2</sup>; the province's average is 119 people/km<sup>2</sup> (according to data as of the end of 2014). In 2014 the ratio of births to deaths was unfavourable as the number of the latter (764) exceeded the number of the former (755). The district's population growth is negative at -0.1 (per 1000 inhabitants) as compared to that of 0.7 for the whole province.

The age structure of the district's inhabitants is quite positive. According to the data as of the end of 2014, inhabitants at the pre-working age constitute 19.4%; those at the working age – 62.87%, and those at the post-working age – 17.73% of the total population. Thus there are 59 people at the non-working age per 100 people at the working age. The age structure of Przeworski district's inhabitants does not diverge much from the province's average (57.6) or the age structure of the neighbouring districts.

As at of December 2014 the total (internal and external) migration balance for the district is negative and equals -1.7 (per 1000 inhabitants); the balance for the whole province is -1.1.

The aforementioned statistics describing the inhabitants of the district's towns and villages show clearly its dominant agricultural character. Przeworski district is one of many where agriculture is the basic sector of the economy and unemployment is one of the most important social problems. In December 2015 the records of the District Labour Office showed 5 675 of unemployed people; 2 930 (51.6%) of them were women. Only 8.3% of the unemployed were entitled to receive unemployment benefits (i.e. 91.7% of the registered unemployed did not have the right to receive any benefits). At the end of December 2015 the district's rate of unemployment was 16.7% (Table 1).

An analysis of the data included in Table 2 shows that there was a decrease in the number of the inhabitants of the commune of Kańczuga in the years 2012-2014. The commune's density of population is higher than the average for Przeworski district. In the years 2012-2014 a fall in the number of people at the non-working age per 100 people at the working age occurred. In 2014 (as compared to the previous year) the share of the registered unemployed in the total number of people at the working age decreased.

**Table 1. The status and structure of unemployment in Przeworski district in the years 2007-2015**

Specification	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015
Total number of unemployed people	4843	4597	6154	6352	6500	6880	6809	5971	5675
of which women	2794	2571	3053	3228	3369	3430	3457	3091	2930
people receiving unemployment benefits	432	395	778	466	456	1170	544	535	472
Rate of unemployment in district	14.7	13.7	17.4	18.2	18.6	19.3	19.5	17.5	16.7

Source: The unemployment prevention and local labour market stimulation programme prepared by the District Labour Office in Przeworsk for the year 2016.

**Table 2. Selected data characteristic of the inhabitants of the commune of Kańczuga (2012-2014)**

Commune of Kańczuga	2012	2013	2014
Population	12 596	12 586	12 551
Population per 1 km	120	120	120
Number of women per 100 men	103	103	119
People at non-working age per 100 people at working age	60.6	60.1	59.6
Share of registered unemployed people in the number of people at working age (%)	13.9	14.1	12.7

Source: The authors' own analysis based on the data acquired from the Central Statistical Office in Rzeszów.

**Table 3. Selected data on the labour market in the year 2014**

	<b>Przeworski District</b>	<b>Commune of Kańczuga</b>
Employed	11 143	1 552
Registered unemployed	5971	1 002
of which women %	51.8	49.3
Share of registered unemployed people in the number of people at working age in %	12.0	12.7
Share of registered unemployed women in the number of women at working age in %	13.4	13.5

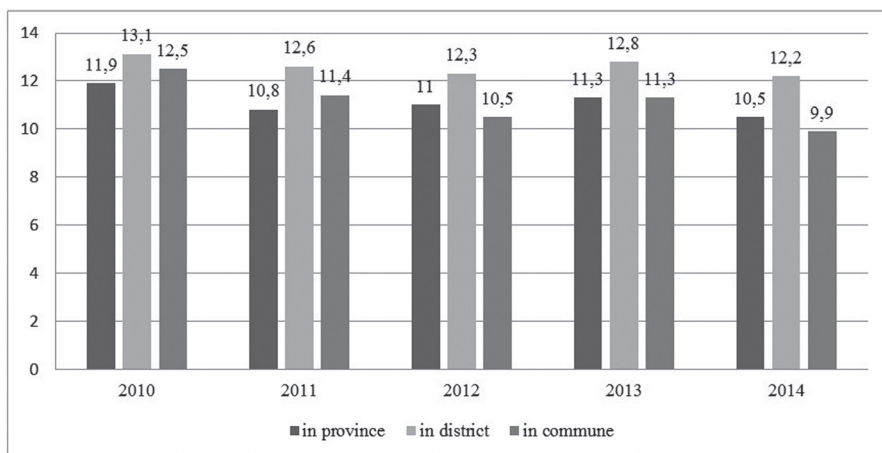
Source: [http://rzeszow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum\\_podkarpackie/portrety\\_gmin/przeworski/kanczuga.pdf](http://rzeszow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_podkarpackie/portrety_gmin/przeworski/kanczuga.pdf).

The data included in Table 3 show the number of working people, registered unemployed people as well as the share of unemployed women in the Przeworski district and the commune of Kańczuga. It should be emphasised that the share of the registered unemployed in the number of people at the working age in the commune of Kańczuga is higher than the comparable measure for the whole Przeworski district, while the share of registered unemployed women in the total number of women at the working age has a very similar value.

Social assistance constitutes an important element of the whole social support system. The changes which have taken place in social assistance and social work in the past 20 years are indisputable, significant and fundamental. What has been easily observed is the evolution of the social assistance system from a static structure dependent on the help from the state to an active system whose task is to motivate and stimulate the customers of the Social Assistance Centres. Social workers are focusing more and more on the provision of assistance in the area of strengthening or recovering the potential of individuals, groups or particular environments.

In 2014 the share of people taking advantage of communal social assistance in the province, the district and the commune of Kańczuga was much lower than in the previous years.

**Figure 1. The share of people taking advantage of communal social assistance in the total population**



Source: [http://rzeszow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum\\_podkarpackie/portrety\\_gmin/przeworski/kanczuga.pdf](http://rzeszow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_podkarpackie/portrety_gmin/przeworski/kanczuga.pdf).

At this point, it should be emphasised that the commune of Kańczuga has carried out a number of projects aimed at the prevention of social exclusion of the commune inhabitants. One of such projects implemented in the years 2009-2013 is described in the subsequent chapter.

### **Supporting social initiative within the scope of the project called “It’s time for initiative in the commune of Kańczuga”**

In the light of the social problems that the commune of Kańczuga has to deal with, special attention should be drawn to the local entities which develop various active forms of social integration and provide access to them to people in danger of social exclusion as well as the increased operational effectiveness of the commune’s social assistance institutions.

The social and economic diagnosis presented in the HCOP recognised “women (mainly women returning to the labour market after a period of inactivity related to child care), young people (aged 20-24) and people aged 50 and more with a low level

of occupational skills or education as well as people permanently unemployed and the disabled” as social groups whose situation on the Polish labour market is particularly difficult [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2009, p. 8]. It was these groups that were the target of activities undertaken in the commune of Kańczuga within the scope of the project called “It’s time for initiative in the commune of Kańczuga”.

The main objective of the project called “It’s time for initiative in the commune of Kańczuga” was to raise the social and occupational initiative of people receiving social assistance benefits from the Social Assistance Centre in Kańczuga by preparing them for entering or returning to the labour market. The particular goal was to raise motivation to act and social initiative among the wards of the Social Assistance Centre in Kańczuga, to improve their skills of searching actively for employment and coping in the labour market, to improve their occupational qualifications as well as to improve the quality of social work performed by the Centre. Among other things, the project comprised a training course aimed at the development of social competences and skills, work training activities, referrals for participation in occupational training courses in accordance with the needs of the labour market (based on questionnaires).

Considering the fact that the project included a training course aimed at the development of social competences and skills, it should be emphasised how important strong social competences are and how important it is to provide people in danger of social exclusion with competencies and qualifications that are in demand in the labour market.

Social competences constitute a particularly interesting issue because, among other things, of the fact that their significance in our life is indisputable. Social competences are acquired competences which influence the effectiveness of functioning in social situations, i.e. the ability to cope in relations with other people. They can be improved by means of appropriate training techniques. All these synonymous terms are frequently used interchangeably.

Social competences include:

1. empathy or the ability to recognise feelings, needs and emotional states of other people;
2. social skills or the ability to arouse required reactions in other people [Goleman 1999, pp. 48–49].

Social competences are skills which contribute to effective interactions with the environment. It is social competences that frequently determine to what degree we



are able to adjust to new and changeable conditions, how quickly we react to difficult situations, how resistant we are to stressful situations, whether we provoke conflicts in the group or we have a conciliatory nature. All these elements contribute to our general image as an employee. The contemporary market related to life-long learning allows us to acquire required knowledge or particular skills within a very short period of time. Such skills can be acquired in workshops, training courses, schools and study programmes. Thanks to such knowledge, a candidate finds it easier to find a job and secure employment.

Social competences are very hard to learn because they are frequently connected with a certain social sensitivity, openness to other people, negotiating skills, empathy, self-assertion, communication skills. These are frequently features of character, temperament, personality, i.e. features inherent or acquired during the early socialisation process. Employers are aware of the fact that no matter how good a training course is, it is not enough to cause the appearance of sensitivity to other people. However, the training of personal skills is becoming more and more popular. Employers know that it is easier to fill a gap in the skills of an employee who does not know how to work with a computer than one who cannot cooperate in a team.

On the other hand, in the case of unemployed people in danger of social exclusion, support in the training of social competences translates into the development of such competences which will also determine stronger initiative in the labour market, better effectiveness of an individual's own search for employment, as well as better stress and everyday problem coping strategies. Consequently, it creates opportunities for preventing social exclusion. It should be stressed at this point that effective prevention of social exclusion and marginalisation belongs to the most important actions influencing the degree of social cohesion and integration.

The notion of exclusion or marginalisation refers to situations in which individuals, for various reasons, become deprived of the possibility of participating fully in social life. The appearance of the idea of social exclusion is the consequence of the discovery that, in modern society, despite the formal absence of obstacles, some people are in fact deprived of the possibility of participating in many aspects of life. It is connected with the lack of skills necessary to take advantage of existing opportunities and legal rights, the lack of the awareness of their existence or the lack of access to goods which allow the real full participation in social life. Social exclusion is the most frequently associated with the occurrence of poverty, but these notions are not synonymous. Poverty does not have to determine social exclusion, and social exclu-

sion is not always related to poverty. However, an individual's poverty increases the risk of their being marginalised. At the same time both poverty and social exclusion frequently have their sources in problems of an individual or their family. Social exclusion is the most often influenced by a number of factors. It is generally agreed that there are groups which are exposed to higher risk of marginalisation. Such groups include, among others, children and young people from neglected environments, children being brought up outside their biological families, single-parent families, victims of family life pathologies, people with low occupational qualifications, people who are unemployed, homeless, disabled, mentally or chronically ill, elderly people living alone, ex-convicts leaving penitentiary institutions.

Reasons for social exclusions are frequently confused with its consequences. For example, a person raised in a dysfunctional family is more exposed to the risk of unemployment and social exclusion, which, in turn, increases the risk of the occurrence of addictions, which, in turn, increases the risk of further social isolation. Simultaneously, exclusion is the effect of mutual relationships between an individual and their social environment. On the one hand, it is possible to notice the process of excluding particular individuals or groups by the social environment, e.g. by attributing some negative qualities to them. On the other hand, marginalisation causes situations in which an individual begins to perceive themselves as worse or incapable of full participation in social life.

There are no quick and easy methods of preventing and combating social exclusion. Similarly to the process of exclusion, which is quite long and multidimensional, activities aiming at its limitation require time and coordinated efforts of many institutions.

As a part of its activities aimed at the prevention of social exclusion among its inhabitants, in the years 2009-2013 the commune of Kańczuga carried out a project whose objective was to increase people's motivation and social initiative as well as to improve their occupational qualifications (Table 4).

Table 4. The project called "It's time for initiative in the commune of Kańczuga" implemented by the Social Assistance Centre in Kańczuga

Year of project	Spent amount	Number of project participants K – woman M – man	Type of support (training, course, workshop, consultancy)
2009	799 999.94	10 – K	Training of basic competences
			Work training
			Training of social competences and skills
2010	127,498.00	18 – K	Training of social competences and skills
			Support group
			Training of parental competences
			Occupational training course – cook
			Occupational training course – senior care assistant
			Occupational training course – fiscal cash register
2011	143,640.16	18 – K	Training of social competences and skills
			Training of emotional integration
			Psychological workshop
			Individual occupational consultancy
			Occupational training course – fiscal cash register
			Occupational training course – senior care assistant
			Occupational training course – Barber
			Occupational training course – cook
			Occupational training course – beautician
2012	101,061.92	13 – K	Training of social competences and skills
			Work training
			Occupational training course – floristry

			Occupational training course – hairdresser
			Occupational training course – sales assistant with fiscal cash register operation
			Occupational training course – senior care assistant
			Basic training course in accounting and account books
			Occupational training course – small gastronomy cook
2013	121,310.84	13 – K	Training of social competences and skills
			Work training
			Occupational training course – small gastronomy cook
			Occupational training course – hairdresser
			Occupational training course – sales assistant with fiscal cash register operation

Source: the specification prepared on the basis of data acquired from the Office of the Town and Commune of Kańczuga.

The beneficiaries of the project were only women living in the commune or town of Kańczuga, without employment, at the working age, in danger of social exclusion. Recruitment was carried out on the basis of the following criteria:

- residence in the territory of the commune of Kańczuga,
- women receiving social assistance benefits,
- women registered in the District Labour Office as unemployed or remaining without employment;
- people in danger of social exclusion.

Each participant had to meet all criteria jointly. As more candidates applied than it had been originally expected, the following selection criteria were applied:

- women from families with many children,
- women from rural areas.

The project was aimed at the following:

- initiating the process of changing the lifestyles of the wards and their functioning in the local community;
- the wards' acquiring or improving the key parental competences covered by the project;
- the wards' improving their chances of correct functioning in the labour market;
- improving the commune inhabitants' skills of searching for jobs actively and coping in the labour market;
- acquiring or improving occupational qualifications;
- improving the quality of social work performed by the Social Assistance Centre.

The main goal of the project called "It's time for initiative in the commune of Kańczuga" was to improve the social initiative of the participants remaining without employment, including those registered in the District Labour Office and receiving benefits from the Social Assistance Centre by providing them with support in overcoming psychological, social and environmental barriers as well as to prepare them for entering or returning to the labour market [Czas na aktywność... online.].

The project provided for the achievement of both hard and soft results. What is worth emphasising is the importance of the soft results, i.e.:

- strengthening motivation and occupational aspirations,
- improving a sense of one's own worth,
- increasing one's trust in one's own abilities.

The implementation of the project called "It's time for initiative in the commune of Kańczuga" was based on social contracts. Each project participant was covered by three different active integration instruments:

1. social initiative instruments: training of social competences and skills which comprised the learning of interpersonal communication skills, self-assertion, social skills;
2. social initiative instruments: a support group whose goal was to initiate changes in attitudes towards greater social and occupational mobility;
3. social initiative instruments: training of parental competences oriented towards the learning of child rearing methods and techniques, making parents aware of their obligations towards their children.

Furthermore, as part of a signed social contract, the project participants were able to take advantage of additional support in the form of special purpose and/or periodic benefits.

It needs to be mentioned that in 2013 a change in the beneficiary recruitment criteria towards allowing other groups occurred, such as people depending on social benefits for long (over 12 months) periods of time or people at the age of 26-55, to participate in the project.

Thanks to the co-financing of the project by the European Union from the European Social Fund, support for the beneficiaries was provided free of charge; the project comprised various types of training activities (specified in Table 4), including the following:

- training of basic competences,
- training of social competences and skills,
- work training,
- training of emotional integration,
- psychological workshops,
- referrals for participation in occupational training courses in accordance with the needs of the labour market (based on questionnaires).

## Conclusions

The impact of social competences on our life is indisputable. In the contemporary world changes in work assessment principles; rather than knowledge, diplomas or

mental abilities have occurred. Those skills include initiative, the ability to imagine being in someone else's shoes, the ability to adjust to continual changes or the ability to persuade others to accept our point of view that are in high demand. The topic of developing social competences in people in danger of social exclusion constitutes a very important social issue which demands considerable attention.

The practice of social skills can be an effective "tool" for improving social competences, which, in the case of employees, translates into an increase in occupational competencies and better functioning of organisations and, in the case of people who are unemployed, in danger of social exclusion or homeless, improves their social competences determining, among other things, their initiative in the labour market and the educational market, better effectiveness of an individual's own search for employment, as well as better stress and everyday problem coping strategies.

The range of recommendations for the Kańczuga municipality to support the most vulnerable young people on the labor market includes: social activation, vocational training and ways of gaining professional experience.

The project executed in the commune of Kańczuga in the years 2009-2013 was aimed mainly at raising the social and occupational initiative of people receiving social assistance benefits from the Social Assistance Centre in Kańczuga by preparing them for entering or returning to the labour market. These activities were to prevent social exclusion among the inhabitants of the commune of Kańczuga as well as to develop their participants' competences and social skills.

## Bibliography

*Czas na aktywność w gminie Kańczuga* [It's time of initiative in the commune of Kańczuga] [online], <http://www.kanczuga.pl>.

Europejski Fundusz Społeczny [European Social Fund] [online], <http://www.fundusze-europejskie.gov.pl/efs/> (date of access: 19.10.2016).

**Goleman D. (1999)**, *Inteligencja emocjonalna w praktyce*, Media Rodzina, Poznań.

**Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2009)**, *Poradnik dotyczący realizacji wsparcia dla osób wykluczonych społecznie oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki [The Human Capital Operational Programme] [online], <https://www.efs.2007-2013.gov.pl/Strony/default.aspx>.





**Katarzyna Szara\***

Uniwersytet Rzeszowski

Wydział Ekonomii, Katedra Ekonomiki i Zarządzania

## **Wsparcie realizacji zadań samorządu terytorialnego w ramach funduszy unijnych**

### **Support the Implementation of the Tasks of Regional and Local Authorities in the Framework of the EU Funds**

**Abstract:** The aim of this work is the attempt of evaluation of the use of EU funds in the period 2007-2013 years in certain localities of the Podkarpacie region in the field of local task. Implementing the adopted goals have been used in private study based on a questionnaire survey in randomly selected municipalities of Podkarpackie Voivodship. Municipalities analyzed are diverse in terms of conditions and yet differ in size of obtained support. The level of use of the EU funds in Podkarpackie Voivodship should be assessed positively. The scope of the projects was due to the form of support for which they were intended. The projects form part of a strategic goal of the municipality. The surveyed municipalities implemented projects, which in the opinion of the respondents have improved access to education, social inclusion, energy. The assessment shows that the obtained funds have contributed to the development and implementation of tasks in the community.

**Key words:** EU funds, municipalities, Podkarpacie

## **Wstęp**

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w zakresie swojego władztwa ma szereg instrumentów umożliwiających swobodne modelowanie przestrzeni społeczno-gospodarczej.

\* [kszara@univ.rzeszow.pl](mailto:kszara@univ.rzeszow.pl)

Konieczność zachowania dyscypliny finansowej powoduje, że obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkańców wymaga podejmowania działań, które zapewnią im efektywność. To jednocześnie „wymusza” dostosowanie się do oczekiwań coraz bardziej wymagających mieszkańców. Szansą są fundusze unijne, uznane za źródło dochodu jednostek samorządu terytorialnego [Dz.U. 2003, nr 95, poz. 1041, art. 3.3], zapewniające wsparcie inwestycji i rozwój gminy.

W praktyce przyjmuje się prostą zasadę: jeżeli „jest problem stanowiący barierę rozwoju – jest projekt” [Strzelecki 2008, s. 207]. Główny problem podjęty w opracowaniu wynikał z potrzeby określenia obszarów finansowania zadań samorządu terytorialnego ze środków unijnych.

Celem opracowania jest próba oceny wykorzystania środków unijnych okresu 2007–2013 w wybranych gminach Podkarpacia w sferze zadań samorządowych.

Realizując przyjęty cel, wykorzystano badania własne wykonane przy użyciu kwestionariusza ankiety w wybranych losowo gminach Podkarpacia. Gminy poddane analizie są zróżnicowane pod względem warunków, a jednocześnie różnią się między sobą wielkością uzyskiwanego wsparcia.

Analizie poddano 43 gminy, jednak w opracowaniu zaprezentowano zestawienie dla 32<sup>1</sup> ze względu na brak pełnych odpowiedzi we wszystkich kwestionariuszach ankiety. Wykorzystano również pochodzące z Banku Danych Lokalnych dane dotyczące wsparcia udzielonego w ramach funduszy unijnych i Mapy Dotacji.

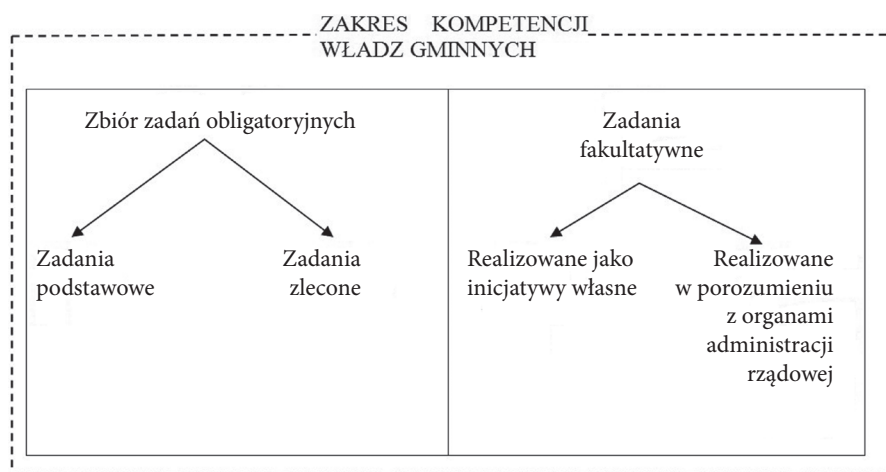
## Zadania samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny można określić jako system organów lokalnych. Oznacza to, że tworzą go wszystkie osoby zamieszkałe na terenie danej jednostki. Jako forma organizacji społeczności lokalnych jest powołany do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi w interesie mieszkańców. Samorząd gminy wypełnia zadania publiczne, które służą do zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej i są wykonywane jako własne [Dz. U., 1990, poz. 95, Strzelecki 2008, ss. 34–35.]. Wykonuje także zadania zle-

<sup>1</sup> Były to gminy: Haczów (2), Jasło (1), Dukla (3), Iwonicz-Zdrój (3), Jedlicze (3), Miejsce Piastowe (2), Lesko (3), Lubaczów (1), Dubiecko (2), Krzywczyna (2), Medyka (2), Kolbuszowa (3), Niwiska (2), Łańcut (1), Białobrzegi (2), Markowa (2), Ropczyce (3), Sędziszów Małopolski (3), Dynów (1), Boguchwała (3), Głogów Małopolski (3), Świlcza (2), Tycyn (3), Strzyżów (3), Dębica (1), Pilzno (3), Kuryłówka (2), Mielec (1), Radomyśl Wielki (3), Tuszów Narodowy (2), Jeżowe (2), Stalowa Wola (1). (1) – gmina miejska, (2) – gmina wiejska, (3) – miejsko-wiejska

cone, które wynikają z potrzeb państwa. Zadania własne realizowane są z własnych środków finansowych stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego. Ustawy samorządowe gwarantują samodzielność w ich realizacji. Ustawodawca wprowadza domniemanie wykonywania przez gminę wszystkich zadań samorządu terytorialnego niezastrzeżonych dla innych (rys. 1).

**Rysunek 1. Zakres kompetencji władz gminnych, zadania obligatoryjne i fakultatywne**



Źródło: Sztando [1998, s. 13].

Głównym celem gminy jest zaspokojenie potrzeb zbiorowych wspólnoty. Jest to cel ogólny, realizowany przez cele szczegółowe. Są one możliwe do osiągnięcia poprzez realizację zadań.

Gminy mają obowiązek wykonywania lokalnych zadań publicznych, jeśli nie są one zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

Teoretycznie rzecz biorąc, realizacja zadań odbywać się może różnorodnymi metodami. Według obowiązującego prawa działalność gospodarcza samorządu terytorialnego często odpowiada gospodarce komunalnej, która polega na wypełnianiu zadań własnych, dążąc do zaspokojenia potrzeb wspólnoty, a szczególnie zadań o charakterze użyteczności publicznej [Kosikowski 1990, s. 340]. Działalność o charakterze użyteczności publicznej często posiada cechy nieekwiwalentności (odbiorcy często nie ponoszą opłaty za usługi) czy nawet dobroczynności. W niektórych aspe-

ktach funkcjonowania gmin można łatwo dostrzec elementy monopolu naturalnego, na przykład w wypadku wodociągów czy elektrowni. W jednostkach samorządowych potrzeby komunalne uznawane są za podstawowe i z tego tytułu powinny być zaspokajane przez każdego z członków danej społeczności. Potrzeby te uznaje się za odczuwalne bez względu na sytuację społeczną danej gminy [Garbarski, Rutkowski, Wrzosem 2000, s. 114].

Dochody własne gmina wypracowuje ze sprzedaży oraz dzierżawy swojego majątku, z podatków i opłat lokalnych. Tak pozyskane środki finansowe przeznacza na wypełnianie zadań własnych. Priorytetem władz samorządowych w Polsce jest nadrobienie zaległości w dziedzinie infrastruktury powstałych w wyniku wieloletnich zaniedbań. Opóźnienie w stosunku do krajów Europy Zachodniej stanowi jedną z głównych przeszkód w rozwoju społeczno-gospodarczym jednostek samorządu terytorialnego. Sposobem na skuteczne rozwiązanie przedstawionego problemu jest przeprowadzenie szeregu inwestycji, zwłaszcza tych o charakterze infrastrukturalnym. Podstawowym problemem jest ograniczoność środków finansowych, jakie samorządy terytorialne mogą przeznaczyć na inwestycje w stosunku do zgłaszanych potrzeb. Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego każdego szczebla nie zapewniają pożądanego tempa realizowania inwestycji, dlatego też bardzo ważną rolę odgrywa możliwość pozyskania środków finansowych z innych źródeł. Główne sposoby na zdobycie dodatkowych pieniędzy to dotacje ze źródeł publicznych, środki dłużne i prywatne, a także te pochodzące z Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. W wypadku polityki finansowej samorządów źródła zewnętrzne stanowią znakomity sposób na dofinansowanie inwestycji rozwojowych [Sierak, Górniak 2011, ss. 7–8].

## Wsparcie w ramach programów unijnych

Decydującą rolę w wyborze rodzajów inwestycji, zwłaszcza w ostatnich latach, odgrywa możliwość korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego z funduszy UE [Grzebyk 2009, s. 66].

W latach 2004–2006 unijne wsparcie dla Polski wyniosło ponad 14 mld euro. Lata 2007–2013 to kolejne 67,5 mld euro. W ciągu tych 10 lat dofinansowanych zostało łącznie ponad 185 tys. projektów [Fundusze 2014, s. 1].

Polska otrzymała z UE blisko 375 mld zł. Ponad 90% tej kwoty pochodziło z polityki spójności oraz ze Wspólnej Polityki Rolnej. Polska bardzo korzystnie wypada na

tle innych, państw członkowskich, jeśli chodzi o skuteczne wykorzystywanie funduszy europejskich. Stawia nas to w pozycji lidera realizacji polityki spójności. I taką pozycję mamy szansę utrzymać, dzięki rozsądnemu inwestowaniu środków unijnych w ramach kolejnego – trzeciego już z udziałem Polski – budżetu UE. Po raz kolejny uzyskaliśmy największą pulę pieniędzy do wykorzystania na projekty realizowane w latach 2014–2020 [Marcinkowska 2014, ss. 4–5].

Z edycji „Rankingu samorządów” Rzeczypospolitej jednoznacznie wynika, że samorządy terytorialne są jednymi z największych beneficjentów unijnych środków. Do końca maja 2014 r. otrzymały one z unijnego budżetu 83,7 mld zł – więcej uzyskały tylko przedsiębiorstwa (87,2 mld zł) [Osiecki 2014]. Decentralizacja zarządzania funduszami unijnymi w perspektywie 2007–2013 wskazuje, że regiony szybciej wydatkują pieniądze niż administracja centralna.

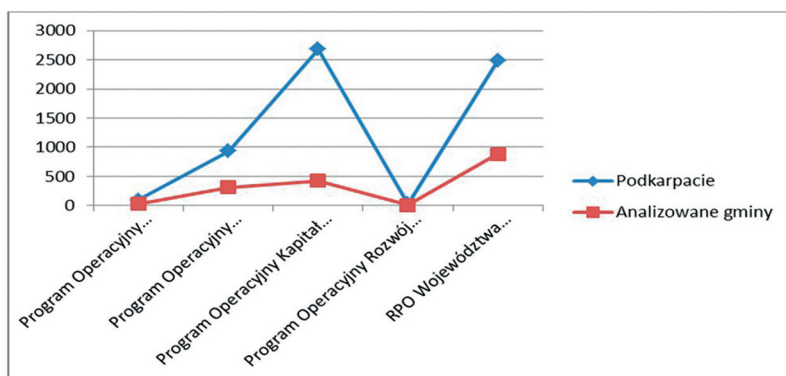
Niewątpliwą szansą dla władz gminy jest możliwość korzystania z funduszy unijnych. Środki te pozwalają bowiem na rozwój gmin, zwiększając ich konkurencyjność. To dzięki pieniądзом unijnym gminy rozwijają się szybciej niż w wypadku korzystania tylko i wyłącznie z własnych zasobów finansowych. Fundusze unijne to istotne źródło inwestycji, co w wypadku gminy stanowi rozwiązanie bardzo korzystne. Jest ono tym bardziej istotne, że o dofinansowanie mogą się ubiegać wszystkie gminy i może ono być przeznaczone na pokrycie projektów z różnych dziedzin. Zakres pomocy jest bardzo szeroki. Środki te są ważną formą wsparcia, zwłaszcza dla nowych, dotychczas nierealizowanych przedsięwzięć [Jankowska, Sokół, Wicher 2009, s. 20].

## **Dobre praktyki pozyskiwania środków w gminach Podkarpacia**

Z Programów Operacyjnych: Infrastruktura i Środowisko, Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki, Pomoc Techniczna, Rozwój Polski Wschodniej, RPO Województwa Podkarpackiego na Podkarpaciu podpisano łącznie 8723 umowy o dofinansowanie. W analizowanych gminach było ich 1803, co stanowiło 20,68% umów podpisanych na Podkarpaciu. Wśród analizowanych gmin 7 reprezentowało typ miejski, 12 – miejsko-wiejski, a 13 – wiejski. Najwięcej umów podpisano w gminie miejskiej Mielec (174), kolejno w Głogowie Małopolskim 158, na trzecim miejscu znalazła się Stalowa Wola 138. Największą popularnością cieszyło się wsparcie z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego – 906 podpisanych wniosków.

O połowę mniej umów podpisano z PO Kapitał Ludzki – tylko 432. Nieznacznie mniej z PO Innowacyjna Gospodarka – 371. Z PO Infrastruktura i Środowisko podpisano 63 umowy, a z PO Rozwój Polski Wschodniej – 31. Wartość podpisanych umów na Podkarpaciu stanowiła 2,5% wartości umów w całym kraju, a udział analizowanych gmin w Podkarpaciu wyniósł 17,98%.

**Rysunek 2. Liczba wniosków o płatność końcową**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BDL.

Na Podkarpaciu złożono 6226 wniosków o płatność końcową, a w analizowanych gminach było ich 1674. Najwięcej wniosków o płatność końcową spłynęło w gminach z RPO WP i PO KL. Również liderem w liczbie składanych wniosków była gmina Mielec, kolejno uplasowały się Głogów Małopolski i Stalowa Wola. Na jedną gminę przypadają średnio 52 wnioski o płatność (przy średniej dla Podkarpacia wynoszącej 39 wniosków) (rys. 2).

Największą całkowitą wartość podpisanych umów o dofinansowanie odnotowano dla gminy Głogów Małopolski (780 208 266 zł), kolejna była gmina Mielec (764 352 079 zł). Najniższą całkowitą wartość umów odnotowano dla gminy Krzywczyna (7 651 988) i była ona prawie dziesięciokrotnie niższa niż u lidera.

Potencjalnych beneficjentów obowiązuje zasada znalezienia właściwego dla danego projektu źródła finansowania. Udział środków unijnych w dochodach budżetowych gmin jest zaś miarą aktywności władz gminy w pozyskiwaniu zewnętrznych środków finansowych [Zawora 2012, s. 140].

W ujęciu dynamicznym od roku 2010 do roku 2015 zasadniczo udział płatności w zakresie budżetu środków europejskich w relacji do dochodów ogółem w bada-

nych gminach wynosił około 7%. Odchylenie standardowe ulegało zmniejszeniu do roku 2014 do poziomu 4,91. W 2015 r. w województwie podkarpackim (7,90%) udział tych płatności był wyższy w porównaniu z całym krajem (6,01%). Udział analizowanej zmiennej był średnio dla wszystkich badanych gmin niższy niż w wypadku województwa. Najwyższym udziałem płatności charakteryzował się rok 2015, w którym dla gmin udział ten stanowił 7,28%.

Dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej (wydatki kwalifikowane) dla analizowanych gmin stanowiło 21,11% w wydatkach podkarpacia. Wartość projektów na jednego mieszkańca była średnio niższa niż w wypadku całego województwa. Procentowa wartość projektu na jednego mieszkańca w odniesieniu do województwa wynosiła 66,08% (tab. 1).

Wyższa zaś była kwota dofinansowana na jednego mieszkańca, której udział w odniesieniu do województwa kształtował się na poziomie 73,88%. Dofinansowanie na jednego mieszkańca było wyższe niż średnia dla Podkarpacia w gminach: Lesko, Markowa, Głogów Małopolski, Świlcza, Tuszów Narodowy, zbliżone w Ropczycach i Stalowej Woli.

Dofinansowanie projektów w stosunku do dochodów ogółem w 2015 r. osiągnęło w porównaniu z latami ubiegłymi najwyższą wartość. Jest to wynikiem sumowania wszystkich nakładów projektowych. W odniesieniu do dochodów gmin w 2015 r. udział wartości dofinansowanych projektów kształtował się średnio na poziomie 115%. Był on wyższy w wypadku gmin, które cechowały się większą aktywnością w pozyskaniu środków.

Z oceny dokonanej przez respondentów wynika, że w gminach łącznie zrealizowano 1014 projektów, w tym 786 twardych i 228 miękkich. Jest to wartość niższa niż wymieniona w BDL, co jest sytuacją naturalną, nie wszyscy respondenci mają wiedzę odnośnie do wszystkich projektów zrealizowanych w całym okresie programowania 2007–2013.

Analiza celu gminy wykazała, że projekty wpisywały się w przyjęte założenia strategiczne. W zarządzaniu projektami pierwszą ważną kwestią jest identyfikacja idei projektu. W wypadku jednostek samorządu terytorialnego działania projektowe powinny się wpisywać w przyjęte cele rozwojowe gminy. Jest to ważne z punktu widzenia atrakcyjności gminy.

Realizacja konkretnych przedsięwzięć jest warunkowana bieżącą dostępnością funduszy – władze samorządowe decyduje o realizacji kolejnych inwestycji podejmując w zależności od możliwości uzyskania dofinansowania z funduszy zewnętrznych (nie tylko unijnych).



Tabela 1. Wybrane charakterystyki dotyczące gmin związane z projektami

Wyszczególnienie (dane za 2015)	Dofinansowanie ze środków UE wydatki kwalifikowane	Wartość projektów na jednego mieszkańca	Dofinansowanie ze środków na jednego mieszkańca	Dofinansowanie do dochodów ogółem (%)
POLSKA	393 855 222 103,95	18 826,12	10 246,71	248,92
PODKARPACKIE	10 505 983 367,20	9 806,50	4 937,82	140,87
Haczów (2)	5 558 581,69	1 071,50	597,50	18,78
Jasło (1)	76 941 636,27	3 585,35	2 137,21	62,22
Dukla (3)	17 548 194,40	2 037,10	1 190,19	36,59
Iwonicz-Zdrój (3)	43 653 066,72	7 343,72	3 973,88	132,22
Jedlicze (3)	50 625 500,91	7 095,21	3 263,85	113,32
Miejsce Piastowe (2)	21 579 304,24	2 851,80	1 582,06	53,66
Lesko (3)	58 861 520,30	9 673,76	5 111,28	139,96
Lubaczów (1)	48 008 702,07	5 603,13	3 901,88	123,37
Dubiecko (2)	10 499 039,87	1 530,71	1 123,13	35,10
Krzywcza (2)	3 846 930,21	1 044,40	787,98	22,47
Medyka (2)	13 750 890,11	3 350,37	2 102,90	59,09
Kolbuszowa (3)	85 215 315,47	5 903,83	3 423,54	113,51
Niwiska (2)	25 562 785,30	6 519,64	4 237,86	121,61
Łańcut (1)	74 238 255,33	5 901,84	4 163,67	132,32
Białobrzegi (2)	28 505 815,87	6 313,88	3 318,87	106,02
Markowa (2)	42 955 747,30	11 815,93	6 573,18	221,25

Ropczyce (3)	129 880 960,82	8 789,27	4 794,60	158,15
Sędziszów Małopolski (3)	66 778 622,94	4 630,40	2 841,40	101,05
Dynów (1)	20 300 234,56	4 702,63	3 291,22	94,72
Boguchwała (3)	64 274 354,38	6 067,55	3 221,45	100,61
Głogów Małopolski (3)	247 158 846,18	29 637,56	12 644,34	367,60
Świlcza (2)	89 969 503,67	8 831,13	5 525,70	194,79
Tyczyn (3)	16 701 912,74	3 080,31	1 445,30	52,56
Strzyżów (3)	54 916 447,29	4 407,62	2 643,01	97,02
Dębica (1)	123 164 167,15	5 362,51	2 655,03	89,68
Pilzno (3)	81 196 881,88	6 972,13	4 504,43	130,68
Kuryłówka (2)	25 767 194,35	5 897,09	4 521,35	123,75
Mielec (1)	272 493 215,93	9 194,40	4 493,33	138,83
Radomyśl Wielki (3)	25 991 686,44	2 877,09	1 833,11	56,53
Tuszów Narodowy (2)	63 774 193,16	10 711,23	7 891,87	266,04
Jeżowe (2)	21 228 913,94	3 543,35	2 084,13	60,70
Stalowa Wola (1)	306 452 880,18	11 038,57	4 870,21	154,97
Min (dla gmin)	3 846 930,21	1 044,40	597,50	18,78
Maks. (dla gmin)	306 452 880,18	29 637,56	12 644,34	367,60
Średnia (dla gmin)	69 293 790,68	6 480,78	3 648,42	114,97
Odczylenie st. (dla gmin)	737 061 00,28	5046,206	2316,142	71,18

Źródło: Opracowanie własne na podstawie BDL

Większych nakładów inwestycyjnych finansowych ze środków unijnych w gminach wymaga w przyszłej perspektywie infrastruktura drogowa (68,75%), ochrona środowiska (46,88), służba zdrowia (31,25%), infrastruktura sportowo-rekreacyjna (25,00%), turystyka (25,00%), pomoc społeczna (18,75%), oświata (15,63%).

Wszyscy respondenci mieli wykształcenie wyższe. Najwięcej osób było w przedziale wiekowym 36–45 lat (aż 43,75%). Na drugiej pozycji znalazły się osoby z przedziału wiekowego 26–35 lat (i było ich 28,13%). Po 12,50% respondentów było reprezentowało grupy wiekowe 20–25 lat oraz od 46–55 lat. Jeden respondent reprezentował przedział wiekowy od 56–65 lat. Wśród respondentów dominowali mężczyźni (stanowili 59,38%). Respondenci pracowali na różnych stanowiskach urzędu gminy, w większości kierowniczych. 12 osób to inspektorzy ds. funduszy unijnych, projektów unijnych. Wśród badanych dwie osoby pełniły również funkcję kierownika projektu. Były to więc osoby mające wiedzę i doświadczenie w pozyskaniu środków unijnych. W ich opinii największą wartością w gminie jest posiadana infrastruktura – 31,91% wskazań. Pracownicy jednostek samorządowych cenią sobie środowisko naturalne, dlatego krajobraz uzyskał 29,79% wskazań. Za wartość została uznana społeczność lokalna gminy (23,40%). Dla 11,11% ważna była kultura gminy.

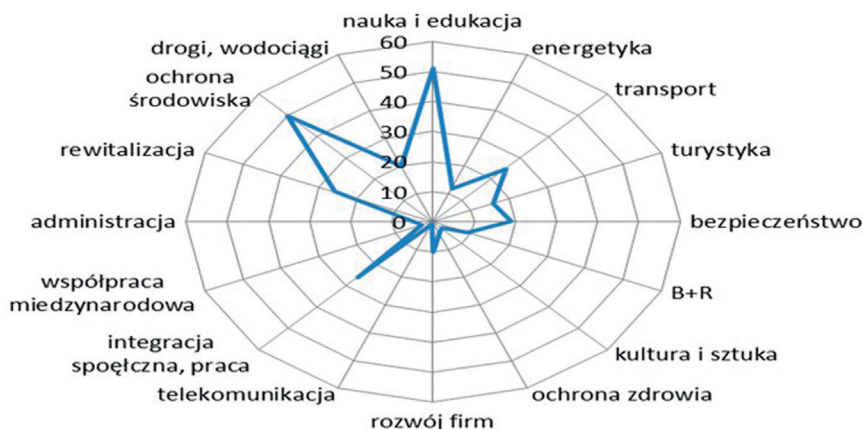
Z obszarów tematycznych projektów zrealizowanych w latach 2007–2013 wynika, że respondenci często nie wykazywali wszystkich płaszczyzn wsparcia (tab. 2). W procesie ewaluacji ankiet zauważono powtarzające się odpowiedzi dotyczące tych samych projektów ewidencjonowanych do różnych obszarów wsparcia. Wynikało to z połączenia w projektach różnych działań w kilku obszarach inwestycyjnych (np. infrastruktura drogowa wymagała przebudowy infrastruktury kanalizacyjnej).

**Tabela 2. Obszary tematyczne zrealizowanych projektów w badanych gminach**

[illegible]

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych i Mapy Dotacji.

Rysunek 3. Obszary wsparcia zrealizowanych projektów w opinii respondentów



Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych.

Najwięcej projektów zrealizowano w obszarze nauka i edukacja (rys. 3), wpisującego się w zadania gminy dotyczące edukacji publicznej. Ważne były projekty dotyczące integracji społecznej i pracy, które zajęły drugą lokatę, jednocześnie wskazując na realizację zadań w zakresie pomocy społecznej. Spore znaczenie miały tematyka energetyczna i ochrona środowiska. Natomiast w zestawieniu pozyskanym z Mapy Dotacji nie odnotowano projektów na kulturę i sztukę, które wymienili respondenci. Taki wynik mógł być spowodowany niewłaściwym wyborem obszaru wsparcia; projekty prawdopodobnie przynależały do zadań z zakresu kultury fizycznej i turystyki. W wypadku respondentów wskazano na projekty infrastrukturalne – budowę wodociągów i dróg. Literalne wyróżnienie tych działań inwestycyjnych wskazuje na realizację przedsięwzięć w innych obszarach wsparcia, a w wypadku urzędników jest potwierdzeniem realizacji zadań gminy z obszaru gminnych dróg, organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę.

Z zestawienia wynika potrzeba weryfikacji danych uzyskanych z różnych źródeł. Różnice są uzasadnione wiedzą respondentów, często czasem, w którym projekt był realizowany. Obiektywne są dane ilościowe pochodzące z Mapy Dotacji.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> <http://www.mapadotacji.gov.pl/projekty?wojewodztwo=9&powiat=&fundusz=&program=&dzialanie=&beneficjent=&tytul=&lata=2007&sektor=38#drukuj> Ocena respondentów nt. projektów była dokonana pod koniec 2015 roku, zaś dane ilościowe pozyskano w październiku 2016.

Ukierunkowanie interwencji determinuje strukturę źródeł jej finansowania, w tym rodzaje programów operacyjnych, za których pomocą były one realizowane. Dotacje pochodziły przede wszystkim z RPO WP i PO KL, z których wynikał szeroki zakres wsparcia dającego decydom duży możliwości interwencji.

Zaobserwowano bardzo dużą koncentrację projektów w obszarze interwencji edukacyjnych, integracji społecznej i pracy. Były to projekty miękkie wspierające bezpośrednio i pośrednio społeczność lokalną. Urzędnicy podczas oceny wsparcia podkreślali, że mają świadomość potrzeby aplikacji o środki unijne, gdyż ich zdaniem dają one szansę na szybszy rozwój gmin. Struktura inwestycji odzwierciedla priorytety, jakimi kierowały się władze, wytyczając kierunek rozwoju gmin. Środki unijne zostały zainwestowane w sposób celowy, zrealizowane inwestycje w założeniu mają służyć nie tylko przyciągnięciu inwestorów i turystów, lecz także wpłynąć na podniesienie poziomu i jakości życia jego mieszkańców.

## Podsumowanie

W obszarze funkcjonowania samorządu terytorialnego najistotniejsze miejsce zajmuje zaspokojenie potrzeb mieszkańców. Dochody własne nie są najczęściej wystarczającym źródłem dla przedsięwzięć inwestycyjnych, dlatego popularne stało się korzystanie z możliwości, jakie stwarzają fundusze unijne. Działania samorządów podkarpackich w zakresie aplikacji o te środki należy ocenić pozytywnie. Wykorzystanie szansy w minionych okresach rozliczeniowych jest zachętą do projektowania nowych przedsięwzięć w latach 2014–2020.

Są nią również pozytywne przykłady zrealizowanych projektów w gminach z terenu województwa podkarpackiego. Ukończone projekty to sukces rozwojowy przekładający się na udogodnienia w życiu mieszkańców.

Wiąże się to z decyzjami władz samorządowych, jak wykorzystać posiadane środki, zabezpieczyć wkład, poprawnie rozliczyć projekt. Zakres realizowanych projektów wynikał z formy wsparcia, na którą były one przeznaczone. Realizowane projekty wpisywały się w cel strategiczny gminy. Z ogólnodostępnych danych wynika wysoki stopień komplementarności projektów z programem regionalnym. Badane gminy realizowały projekty, które w ocenie respondentów poprawiły dostępność do edukacji, integracji społecznej, energetyki, ochrony środowiska. Przyczyniły się one do realizacji zadań gmin.

Wśród badanych przedstawicieli władz samorządowych istnieje powszechne przekonanie o konieczności koncentracji działań podejmowanych na rzecz rozwoju lokalnego. Wszyscy badani są świadomi, że skuteczne wykorzystanie pomocy unijnej przekłada się na trwały rozwój lokalny, a wiąże się z komplementarnymi działaniami w urzędzie w obszarze pozyskania środków.

## Bibliografia

**Garbarski L., Rutkowski I., Wrzosem W. (2000),** *Marketing. Punkt zwrotny nowoczesnej firmy*, PWE, Warszawa.

**Grzebyk M. (2009),** *Działalność inwestycyjna miasta Rzeszów w latach 2004–2006*, [w:] Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych, red. J. Sokołowski, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 39, Wrocław.

**Jankowska M., Sokół A., Wicher A. (2009),** *Fundusze Unii Europejskiej dla przedsiębiorców*, Wydawca CeDeWu, Warszawa.

**Kosikowski C. (1999),** *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

**Osiecki A. (2014),** *Gminy czekają na nową pulę*, „Ranking samorządów” Nr 162/2014, 15.07.2014.

**Sierak J., Górniak R. (2011),** *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

**Strzelecki Z. (2008),** *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa.

**Sztando A. (1998),** *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny”, z. 11.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym z późn. zm., art. 7 ust 1, Dz. U. 1990, poz. 95, z późn. zm., Dz.U.2016.0.446, art. 7.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Dz.U. 2003, nr 95, poz. 1041, art. 3.3.

**Zawora J. (2012),** *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej do finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, Wpływ funduszy unijnych na działalność gospodarczą / red. M. G. Woźniak, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów, Wyd. UR., z. 27.



## Źródła internetowe:

Fundusze Europejskie w Polsce, 2014, Biuletyn informacyjny nr 34/2014, s.1, [www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl) (dostęp: 15.10.2015). i <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx?zakladka=3>

Mapa Dotacji <http://www.mapadotacji.gov.pl/projekty?wojewodztwo=9&powiat=&fundusz=&program=&dzialanie=&beneficjent=&tytul=&lata=2007&sektor=38#drukuj>

**Marcinkowska B., (2014),** *10 lat funduszy Europejskich w Polsce*, Biuletyn informacyjny nr 34/2014, s. 4 - 5 [www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl) (dostęp: 14.10.2015).

**Anna Barwińska-Małajowicz\***

Uniwersytet Rzeszowski

Wydział Ekonomii

**Anna Nowakowska-Hapel\*\***

## **Wsparcie rozwoju społeczno-gospodarczego Podkarpacia w świetle wykorzystania środków z funduszy europejskich na poziomie powiatu**

**Support for Social and Economic Development of Podkarpacie  
under the Use of European Funds at District Level**

**Abstract:** European funds are essential for socio-economic development of countries and regions, because they are supporting innovation, competitiveness and efficiency of the activities carried out by various entities including the regional and local authorities of different levels. Efficient use of resources favors the optimal use of the resources of the regions in the context of their sustainable economic growth and social development. The activity of the various regional and local authorities in the Podkarpackie Voivodship is diverse, as evidenced by the large variation in the number of projects carried out in the individual districts. In the 2007-2013 financial perspective, Ropczyce-Sędziszów district was among the counties with the largest number of projects supported by EU funds. The main purpose of this article is to evaluate the use of European funds by the county government and their impact on the pace of economic development on the example of the Ropczyce-Sędziszów district. Particular attention is focused on projects in the following areas: road infrastructure, health care, environmental protection, and education. The analysis shows the use of funds in the framework of selected projects in 2004-2006, in the financial perspective 2007-2013 and in the current funding period. The main difficulties which were encountered during the implementation of projects and current priorities for action were also presented.

\* abarnal@gmail.com

\*\* annahapel@vp.pl

**Key words:** European funds, regional and local authorities, socio-economic development, Podkarpackie Voivodship

## Wprowadzenie

Niniejszy tekst dotyczy wsparcia rozwoju społeczno-gospodarczego Podkarpacia w świetle wykorzystania funduszy europejskich na poziomie powiatu. Celem opracowania jest przedstawienie wybranych projektów współfinansowanych przez środki z funduszy unijnych w ramach perspektyw finansowych obejmujących lata 2004–2006, 2007–2013 i 2014–2020 oraz ich wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy na przykładzie powiatu ropczycko-sędziszowskiego. Po syntetycznym omówieniu instrumentów pomocy przedakcesyjnej oraz funduszy unijnych dostępnych po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej dokonano ogólnej charakterystyki uwarunkowań społeczno-gospodarczych powiatu ropczycko-sędziszowskiego oraz przedstawiono wykorzystanie środków z funduszy unijnych przez samorząd powiatowy wraz ze wskazaniem najważniejszych trudności napotykanych w trakcie wdrażania projektów unijnych.

## Możliwości i kierunki wsparcia wspólnotowego dla Polski w poszczególnych perspektywach finansowych Unii Europejskiej

Dla Polski rok 2004 okazał się początkiem istotnych przemian politycznych, gospodarczych i społecznych, które przełożyły się na przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego, budowanie konkurencyjnej gospodarki rynkowej opartej na wiedzy, podejmowanie bardziej skutecznych działań związanych ze zmniejszaniem bezrobocia oraz szybszego wyrównywania dysproporcji w poziomie życia pomiędzy poszczególnymi regionami kraju.

Należy podkreślić, że Unia Europejska to przede wszystkim 28 państw zróżnicowanych pod względem rozwoju społecznego i gospodarczego, przy czym skala tych dysproporcji jest bardzo duża, w związku z tym Unia Europejska wprowadziła specjalną politykę, której zadaniem jest niwelowanie różnic rozwojowych pomiędzy poszczególnymi regionami za pomocą instrumentów finansowych, a także podniesienie konkurencyjności.

Istotnym elementem integracji Polski z Unią Europejską była pomoc przedakcesyjna, która w trakcie bezpośrednich przygotowań do członkostwa korzystnie wpłynęła na dostosowanie unijnych mechanizmów i standardów oraz przygotowała pod względem merytorycznym lokalne i regionalne społeczności do korzystania z unijnych instrumentów finansowych. Tym samym nie tylko zmniejszyła dystans między Polską a Unią Europejską, lecz także stworzyła szanse na efektywniejsze wykorzystanie transferów finansowych. Pomoc przedakcesyjna pochodziła z trzech instrumentów: PHARE, ISPA i SAPARD.

Pierwszym programem pomocowym skierowanym przez Wspólnotę do państw byłego bloku wschodniego był program PHARE, który koncentrował się na dwóch podstawowych działaniach: wsparciu na rzecz rozwoju instytucjonalnego (wzmocnieniu administracji publicznej – przygotowaniu jej do przyjęcia prawa wspólnotowego i uczestniczenia we Wspólnej Polityce Regionalnej Unii Europejskiej) oraz wsparciu inwestycyjnemu zwiększającemu poziom rozwoju społeczno-gospodarczego [Famulska 2009, s. 136]. W ramach programu ISPA wspierane były projekty inwestycyjne w zakresie infrastruktury transportowej i ochrony środowiska. Program SAPARD był trzecim przedakcesyjnym instrumentem finansowym zorientowanym na finansowanie rolnictwa i obszarów wiejskich (programy te wprowadzono w życie w okresie przedczłonkowskim, jednak wykorzystywane mogły być również na początku członkostwa, w latach 2004–2006).

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej Polska zyskała dostęp do instrumentów pomocowych przeznaczonych dla członków UE w perspektywie finansowej 2000–2006. Realizacji polityki regionalnej służą następujące fundusze strukturalne:

- Europejski Fundusz Społeczny (EFS),
- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR),
- Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR),
- Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (EIOR),
- Fundusz spójności (FS) (nienależący do funduszy strukturalnych, ale będący instrumentem polityki strukturalnej UE).

Dokumentem konkretyzującym korzystanie z funduszy europejskich był Narodowy Plan Rozwoju (NPR) 2004–2006, którego celem było wzmocnienie gospodarki opartej na przedsiębiorczości, niwelowanie bezrobocia oraz poprawa integralności z Unią Europejską na szczeblu społecznym, ekonomicznym i przestrzennym.

Na realizację NPR Polska otrzymała wsparcie w wysokości 12,8 mld zł – kwota ta wdrożona została za pomocą programów operacyjnych:

- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego,
- SPO Rozwój Zasobów Ludzkich,
- SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw,
- SPO Transport,
- PO Pomoc Techniczna,
- SPO Restrukturyzacji i Modernizacji Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich,
- SPO Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb,
- Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności.

Na lata 2007–2013 Unia Europejska – w celu polepszenia wykorzystania funduszy unijnych – wprowadziła nowe zasady finansowania, które zostały zapisane w Narodowej Strategii Spójności (NSS). W dokumencie tym określone zostały priorytety i obszary działania funduszy unijnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. Polska na ten okres otrzymała z unijnego budżetu 67,3 mld zł. Przeznaczone na ten okres fundusze unijne wspierały wzmocnienie konkurencyjności polskiej gospodarki poprzez realizację pięciu programów krajowych i 16 programów regionalnych (tab. 1).

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej wiązało się również z przystąpieniem do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Mechanizmem Finansowym Europejskiego Obszaru Gospodarczego są bezzwrotne instrumenty finansowe kierowane do mniej zamożnych członków Unii Europejskiej mających najniższy poziom PKB. Fundatorem tych instrumentów są trzy kraje Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) – Islandia, Norwegia i Lichtenstein – które w zamian za możliwość korzystania z Jednolitego Rynku podjęły się stworzenia Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Głównym celem tych instrumentów jest wyrównywanie różnic rozwoju społeczno-gospodarczego w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Z ogólnej kwoty wsparcia w wysokości 1,3 mld euro na przedsięwzięcia finansowane w ramach obu mechanizmów Polska otrzymała w latach 2004–2009 niemalże połowę tych środków, a mianowicie ponad 533,51 mln euro [Wojdylak- Sputkowska, Sputkowski 2009, s. 98.]

Po roku 2013 polityka unijnych funduszy pomocowych trwa nadal i kontynuowana jest w ramach perspektywy finansowej obejmującej lata 2014–2020. Budżet przeznaczony na tę perspektywę wynosi 82,5 mld euro, o 10 mld więcej w porównaniu z poprzednią perspektywą (2007–2013). Programy, dzięki którym samorządy mogą się starać o dofinansowanie, w dużej mierze stanowią kontynuację programów po-

mocowych z poprzedniego okresu finansowania. Aktualna perspektywa zakłada realizację projektów na dwóch poziomach – centralnym i regionalnym – 5 programów operacyjnych wdrażanych na szczeblu centralnym, 16 operacyjnych programów regionalnych i jeden program ponadregionalny (tab. 1).

**Tabela 1. Porównanie programów i budżetów w perspektywie finansowej UE 2007-2013 oraz 2014-2020**

<b>PERSPEKTYWA 2007– 2013</b>		<b>PERSPEKTYWA 2014–2020</b>	
<b>Program</b>	<b>Alokacja środków UE [mld euro]</b>	<b>Program</b>	<b>Alokacja środków UE [mld euro]</b>
PO Innowacyjna Gospodarka	8,7	PO Inteligentny Rozwój	8,6
		PO Polska Cyfrowa	2,3
PO Infrastruktura i Środowisko	28,3	PO Infrastruktura i Środowisko	27,5
PO Rozwój Polski Wschodniej	2,4	PO Polska Wschodnia	2,1
PO Kapitał Ludzki	10	PO Wiedza Edukacja Rozwój	4,4
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	17,3	16 Regionalnych Programów Operacyjnych	31,3

Źródło: Crido Taxand na podstawie Umowy Partnerstwa, dokument dostępny na stronie internetowej [www.pi.gov.pl](http://www.pi.gov.pl) – „Nowa Perspektywa UE 2014–2020 – nowe możliwości dofinansowania dla przedsiębiorstw i samorządowców”.

## Uwarunkowania społeczno-gospodarcze powiatu ropczycko-sędziszowskiego – ogólna charakterystyka

Powiat ropczycko-sędziszowski, z siedzibą administracyjną władz powiatu w mieście Ropczyce, położony jest w środkowo-zachodniej części województwa podkarpackiego. W skład powiatu wchodzi pięć gmin (w tym dwie gminy miejsko-wiejskie: Ropczyce i Sędziszów Małopolski oraz trzy gminy wiejskie: Iwierzycze, Ostrów, Wielopole Skrzyńskie).

Struktura demograficzna ludności jest istotnym elementem rozwoju powiatu. Decyduje m.in. o kształcie rynku pracy, potrzebach edukacyjnych, spodziewanych kie-

runkach migracji, zadaniach z zakresu opieki społecznej. Powiat zamieszkuje 73 680 mieszkańców, w tym 36 374 mężczyzn i 37 306 kobiet. Struktura wiekowa ludności powiatu jest korzystna. Ponad połowa populacji powiatu (62,6%) jest w wieku produkcyjnym. W wieku przedprodukcyjnym pozostaje 20,4%, a wieku poprodukcyjnym – 17%. Stałe zmniejszanie się liczby ludności w wieku produkcyjnym jest tendencją niekorzystną, a w dłuższej perspektywie problem ten będzie coraz bardziej istotny, bowiem roczniki kolejnych wyżów demograficznych osiągać będą wiek poprodukcyjny, natomiast wpływy na utrzymanie tej grupy pochodzić będą od stale się zmniejszającej liczby pracujących.

Analiza struktury wykształcenia mieszkańców powiatu wykazuje, że dominuje grupa osób z wykształceniem podstawowym (36,2%) (aż o 4% więcej niż województwie), co jest odbierane jako sygnał negatywny, który wymagać będzie obserwacji oraz działań zapobiegawczych. Grupę osób z wykształceniem średnim stanowi 26%, natomiast z wykształceniem zasadniczym zawodowym – 23%. Najmniejszy odsetek stanowią osoby z wykształceniem wyższym (5,9%) i jest to odsetek niższy od średniej wojewódzkiej.

Istotnym elementem analizy istniejącego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego jest zatrudnienie oraz zasoby pracy. W ostatnich latach odnotowano w powiecie spadek liczby osób bez pracy, przy czym należy zauważyć, że w powiecie ropczycko-sędziszowskim najwięcej osób znajduje zatrudnienie w sektorze rolnictwa (aż 46% wszystkich pracujących).

## **Dobre praktyki wykorzystania środków z funduszy europejskich w powiecie ropczycko-sędziszowskim w kontekście dążenia do zmniejszania różnic rozwojowych**

Powiat ropczycko-sędziszowski wyznaczył cztery priorytetowe obszary, które – w kontekście dążenia do zmniejszania różnic rozwojowych – wymagały wsparcia finansowego w ramach pomocy unijnej:

1. infrastruktura drogowa,
2. ochrona środowiska,
3. ochrona zdrowia,
4. infrastruktura oświatowa.

W dalszej części artykułu zaprezentowano wsparcie wymienionych obszarów w poszczególnych okresach finansowania na przykładzie wybranych projektów realizowanych w powiecie.

### **Perspektywa finansowa 2004–2006**

W latach 2004–2006 Polska wykorzystała maksymalnie dostępną pulę 57 mld zł, realizując ponad 88 tys. projektów finansowanych z funduszy Unii Europejskiej, wśród których znalazły się również wymienione poniżej projekty zrealizowane w analizowanym powiecie.

1. Projekt pt. „Modernizacja drogi powiatowej nr 1343R Gnojnica–Broniszów w m. Gnojnica i Broniszów”. Wykonany zakres: 4700 m; koszt projektu: 1 342 023,67 zł, w którym dotacja SAPARD wyniosła 588 510,38 zł, natomiast udział budżetu powiatu wyniósł 753 513,29 zł. Celem projektu była poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zmniejszenie eksploatacji pojazdów.
2. Projekt pt. „Modernizacja drogi powiatowej nr 1225 Niwiska–Kamionka–Sędziszów Młp. w m. Borek Wlk. i Kamionka”. Wykonany zakres: 5250 m; koszt projektu: 799 654,49 zł, w którym dotacja SAPARD wyniosła 350 668,16 zł, natomiast udział budżetu powiatu wyniósł 448 983,33 zł. Celem projektu była poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, skrócenie czasu przejazdu, a także zmniejszenie liczby wypadków i kolizji drogowych.
3. Projekt pt. „Przebudowa układu dróg powiatowych w Sędziszowie Młp. i Górze Ropczyckiej”. Wykonany zakres: 2580 m; koszt projektu: 2 152 448,87 zł, w którym dotacja ZPORR wyniosła 1 076 224,43 zł, natomiast budżetu państwa – 215 244,89 zł, a udział powiatu wyniósł 860 979,55 zł. W ramach projektu przebudowana została ul. Wesoła i ul. Węglowskiego na całej długości wraz z odcinkiem drogi powiatowej Sędziszów Młp.–Zagorzyce–Wielopole. Zakres pracy dotyczył wykonania kanalizacji deszczowej, budowy i przebudowy istniejących chodników oraz wykonania nowej nawierzchni bitumicznej na wszystkich wymienionych odcinkach.
4. Projekt pt. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1331R Ostrów–Borek Wielki–Boreczek”. Wykonany zakres: 2600 m; koszt projektu: 985 853,34 zł, w którym dotacja ZPORR wyniosła 492 926,67 zł, budżetu państwa – 98 585,33 zł, natomiast udział budżetu powiatu wyniósł – 394 341,34 zł. Celem projektu była poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, zmniejszenie eksploatacji



pojazdów, skrócenie czasu przejazdu oraz zwiększenie komfortu podróżowania.

5. Projekt pt. „Likwidacja i rekultywacja dzikich wysypisk śmieci na terenie powiatu ropczycko-sędziszowskiego”. Koszt projektu: 255 000,00 zł, w którym dotacja ZPORR stanowiła 153 000 zł, a udział budżetu powiatu wyniósł 102 000 zł. Projekt realizowano w okresie 20.06.2006–30.11.2006. Głównym celem projektu było zmniejszenie zagrożenia zanieczyszczeniem wód gruntowych. W ramach projektu zlikwidowano i zrekultywowano 105 dzikich wysypisk śmieci na terenie całego powiatu.
6. Projekt pt. „Rozbudowa i modernizacja budynku szpitala powiatowego w Sędziszowie Młp.”. Koszt projektu 1 101 184,00 zł, dotacja ZPORR wyniosła 802 220,00 zł, a udział budżetu powiatu to 298 964,00 zł. W ramach projektu przebudowano pomieszczenia Oddziału Chorób Wewnętrznych, wyremontowano pomieszczenia piwniczne, zmodernizowano instalacje centralnego ogrzewania oraz klimatyzacji, wykonano elewację budynku szpitala. Głównym celem projektu było zwiększenie dostępności zarówno specjalistycznej, jak i podstawowej opieki medycznej na terenie powiatu ropczycko-sędziszowskiego.
7. Projekt pt. „Powiatowy Program Stypendialny Szansą Rozwoju Młodzieży Wiejskiej”. Koszt projektu: 2 012 083,65 zł, dotacja ZPORR wynosiła 1 369 222,92 zł (68,05%), a udział budżetu państwa to 642 860,73 zł (31,95%). Głównym celem projektu było wyrównywanie szans edukacyjnych, wsparcie uczniów, którzy ze względu na trudną sytuację materialną mają utrudniony dostęp do nauki. W ramach przeprowadzonych działań wsparciem finansowym objęto 702 pochodzących z obszarów wiejskich uczniów uczęszczających do szkół ponadgimnazjalnych kończących się maturą.

### **Perspektywa finansowa 2007-2013**

Polska była największym beneficjentem funduszy unijnych w latach 2007–2013, otrzymując 67,3 mld euro. W powiecie ropczycko-sędziszowskim zrealizowano w tym czasie następujące projekty:

1. Projekt pt. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1342R Sędziszów Małopolski–Zagorzyce–Wielopole Skrzyńskie”. Wykonany zakres: 12 390 m; koszt projektu: 3 795 217,97 zł, dotacja ZPORR: 2 277 130,78 zł, udział budżetu powiatu: 1 518 087,19 zł. W ramach projektu dokonano przebudowy drogi łączącej

drogę E-4 (droga międzynarodowa Jędrzychowice–Korczowa) z drogą wojewódzką nr 986 (Wiśniowa–Ropczyce–Tuszymą), tworząc bardzo ważny dla rozwoju regionu korytarz transportowy.

2. Projekt pt. „Zwiększenie atrakcyjności i jakości kształcenia zawodowego w powiecie ropczycko-sędziszowskim poprzez adaptację i doposażenie bazy techniczno-dydaktycznej”. Koszt projektu: 3 556 800 zł, dotacja EFRR: 2 376 800 zł, udział budżetu powiatu: 1 180 000 zł. W ramach projektu przeprowadzono remont 10 klasopracowni w dwóch szkołach ponadgimnazjalnych, zakupiono wyposażenie i sprzęt dydaktyczny dla potrzeb pracowni informatyki, architektury krajobrazu, budowlanej i mechatroniki. Ponadto przebudowano i kompleksowo wyposażono miejsca dla młodzieży wraz z nowoczesną stołówką dla potrzeb Międzyszkolnej Bursy oraz dobudowano szyb dźwigowy dla potrzeb osób niepełnosprawnych.
3. Projekt pt. „Zwiększenie jakości i dostępności do usług medycznych w zakresie rehabilitacji na terenie powiatu ropczycko-sędziszowskiego poprzez rozbudowę bazy technicznej Zespołu Opieki Zdrowotnej w Ropczycach”. Koszt projektu: 2 423 600 zł, dotacja EFRR: 1 558 600 zł, udział budżetu powiatu: 865 000 zł. W ramach projektu nadbudowano nową kondygnację budynku „C” Zespołu Opieki Zdrowotnej w Ropczycach oraz przebudowano pomieszczenia z przeznaczeniem dla potrzeb Działu Rehabilitacji Leczniczej. Ponadto zakupiono sprzęt i nowoczesną aparaturę zapewniającą kompleksową rehabilitację. Głównym celem projektu była poprawa dostępności i jakości usług medycznych w zakresie rehabilitacji (szczególnie dzieci i młodzieży), skrócenie czasu oczekiwania na zabiegi rehabilitacyjne, a także wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań oraz szerokiej gamy zabiegów.
4. Projekt pt. „Tworzenie bazy służącej kształceniu praktycznemu w zakresie nowoczesnych technologii – powiat ropczycko-sędziszowski”. Koszt projektu: 10 528 000 zł, dotacja EFRR: 8 699 000 zł, udział budżetu powiatu 1 829 000 zł. W ramach projektu kompleksowo wyposażono w nowoczesny i innowacyjny sprzęt dydaktyczny wszystkie nowo powstałe i zmodernizowane pracownie (łącznie 12 pracowni), zlokalizowane w budynkach Centrum Kształcenia Praktycznego i Zespole Szkół w Ropczycach.
5. Projekt pt. „Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej w powiecie ropczycko-sędziszowskim”. Koszt projektu: 8 277 700 zł, dotacja MF EOG: 6 450 500 zł, udział budżetu powiatu: 1 827 200 zł. Programem objęto

11 obiektów użyteczności publicznej na terenie powiatu ropczycko-sędziszowskiego. W ramach projektu wykonano termiczną izolację ścian i stropów, wymianę stolarki okiennej i drzwiowej oraz modernizację centralnego ogrzewania.

### **Perspektywa finansowa 2014–2020**

W ramach nowej perspektywy finansowej powiat ropczycko-sędziszowski realizuje aktualnie dwa projekty z nowo dostępnej puli finansowej.

1. Projekt pt. „Poprawa warunków kształcenia zawodowego w powiecie ropczycko-sędziszowskim” (Działanie 6.4. – Infrastruktura edukacyjna, Poddziałanie 6.4.2 – Kształcenie zawodowe i ustawiczne oraz PWSZ Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020; umowa o dofinansowaniu projektu z dnia 25.07.2016r.). Koszt projektu: 3 048 090,30 zł, planowane dofinansowanie: 2 540 985,98 zł, udział budżetu powiatu: 507 104,32 zł. Okres realizacji projektu jest przewidziany na rok 2017. Przedmiotem projektu jest przebudowa pomieszczeń oraz wyposażenie ich w nowoczesne oprogramowanie i innowacyjny sprzęt w czterech budynkach użyteczności publicznej, tj. Zespole Szkół w Ropczycach, Centrum Kształcenia Praktycznego w Ropczycach, Zespole Szkół Agrotechnicznych w Ropczycach oraz Zespole Szkół Technicznych w Sędziszowie Małopolskim. Celem projektu jest unowocześnienie i doposażenie bazy kształcenia zawodowego w aspekcie kształcenia grup deficytowych, do których zaliczono następujące kierunki: technik urządzeń i systemów energetyki odnawialnej, technik logistyki, technik elektryk oraz technik mechanik. Założono ponadto udoskonalenie i podniesienie poziomu oferty edukacyjnej w dobie konkurencyjności na rynku edukacyjnym i w obliczu zagrożenia odpływem potencjalnych kandydatów do innych ośrodków edukacyjnych położonych poza powiatem ropczycko-sędziszowskim.
2. Projekt pt. „Tworzenie warunków technicznych dla rozwoju systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej w powiecie ropczycko-sędziszowskim” (Działanie 6.2. Infrastruktura ochrony zdrowia i pomocy społecznej, Poddziałanie 6.2.2. Infrastruktura pomocy społecznej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020). Planowany koszt projektu: 2 074 253,56 zł, dofinansowanie: 1 222 433,56 zł, udział budżetu powiatu: 851 820,00 zł. Okres realizacji projektu obejmuje jeden rok (od paź-

dziennika 2016 r. do listopada 2017). Przedmiotem projektu jest przebudowa, modernizacja oraz remont pomieszczeń budynku po byłym Internacie Liceum Ogólnokształcącego w Ropczycach, gdzie w ostatnich latach miało siedzibę Nauczycielskie Kolegium Języków Obcych, który zostanie przekształcony w Powiatowe Centrum Wsparcia Dziecka i Rodziny w Ropczycach. W ramach projektu planowana jest również budowa szybu dźwigowego oraz zakup specjalistycznego sprzętu oraz wyposażenia. Projekt jest ukierunkowany na utworzenie placówki wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym oraz rozwój rodzimej pieczy zastępczej.

W budynku zostaną umieszczone następujące jednostki:

- Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie;
- Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności;
- Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna;
- Powiatowy Ośrodek Interwencji Kryzysowej,
- Państwowa Wypożyczalnia Sprzętu Rehabilitacyjnego i Urządzeń Pomocniczych.

Dane GUS i Eurostatu pokazują, jak poważny jest problemem ubóstwa i wykluczenia społecznego, z którym boryka się woj. podkarpackie, którego wskaźnik jest wyższy od przeciętnej krajowej oraz średniej unijnej. Dlatego też podstawowym celem projektu będzie poprawa dostępności i jakości usług świadczonych w powiecie ropczycko-sędziszowskim w zakresie szeroko rozumianej pomocy społecznej.

Oprócz przedstawionych działań samorząd powiatu ropczycko-sędziszowskiego realizował również inne projekty (przykładowo: „E-urząd. Infrastruktura Społeczeństwa Informacyjnego w powiecie ropczycko-sędziszowskim” czy „Współpraca transgraniczna a rozwój demokracji lokalnej w regionach przygranicznych”), które nie zostały opisane ze względu na ograniczone ramy objętościowe artykułu. Należy podkreślić, że wszystkie projekty ukierunkowane były na rozwiązywanie problemów i trudności (o różnym charakterze) występujących w powiecie ropczycko-sędziszowskim, zmniejszanie różnic rozwojowych istniejących w powiecie oraz na poprawę życia mieszkańców w następujących obszarach: infrastruktura drogowa, ochrona zdrowia, ochrona środowiska, oświata. Cele projektów zrealizowanych przez samorząd powiatu w poszczególnych perspektywach finansowych UE zostały osiągnięte, dzięki czemu wiele z istniejących w powiecie problemów zostały rozwiązanych.

## Najważniejsze trudności napotymane w trakcie wdrażania projektów oraz aktualne priorytety działań

Na koniec warto jeszcze wspomnieć o najważniejszych przeszkodach i trudnościach napotymanyh w trakcie wdrażania projektów. W wyniku analiz przeprowadzonych przez powiat ropczycko-sędziszowski stwierdzono, że podczas realizacji projektów należy brać pod uwagę możliwość wystąpienia potencjalnych utrudnień w następujących obszarach:

1. Zamówienia publiczne: protesty lub odwołania wykonawców, unieważnienie postępowania, ponowne ogłoszenie, wycofanie się wykonawcy itp.;
2. Realizacja warunków umowy (ryzyko prawne): roboty dodatkowe, niewypłacalność wykonawcy, nieterminowość wykonawcy, dostawa wadliwych urządzeń, materiałów, niemożność wyegzekwowania warunków umowy itp.;
3. Trudności techniczne i technologiczne: np. charakter prac do wykonania, wszelkie techniczne i technologiczne usterki, zmienne warunki atmosferyczne itp.;
4. Trudności finansowe: np. nagły wzrost kosztów inwestycji czy roboty dodatkowe, problemy z płynnością finansową, zatory płatnicze, różnice kursowe itp.;
5. Zarządzanie projektem (ryzyko operacyjne): brak wystarczającej kontroli, błędy człowieka, niewłaściwe zarządzanie itp.;
6. Trudności zewnętrzne nieprzewidywalne: np. nieoczekiwane zmiany regulacji prawnych, powódź, katastrofy środowiskowe itp.

Wszystkie wymienione potencjalne trudności i ryzyka wskazane przez powiat ropczycko-sędziszowski oceniane są jako nieczęsto występujące podczas realizacji projektów, jednak praktyka pokazuje, że niektóre z nich już wystąpiły i wówczas w poszczególnych obszarach podejmowano odpowiednie działania zaradcze. W związku z tym każdy z wymienionych obszarów został dokładnie przeanalizowany, a wśród wprowadzanych działań zaradczych wymienić można:

- w obszarze ryzyka niesprzyjających warunków atmosferycznych – eliminację zagrożeń na etapie ustalania harmonogramów rzeczowo-finansowych;
- w obszarze ryzyka dotyczącego zarządzania projektem – prowadzenie projektów przez doświadczoną i wykwalifikowaną kadrę pracowników Starostwa Powiatowego w Ropczycach;
- w obszarze ryzyka problemów technicznych bądź technologicznych – powoływanie inspektorów nadzoru.

## **Zakończenie**

Oferowane przez Unię Europejską środki finansowe stworzyły ogromne możliwości przyspieszenia rozwoju, zwłaszcza tych regionów Polski, które ze względu na dysproporcje pomocy tej potrzebowały. Fundusze europejskie kierowane za pośrednictwem różnorodnych programów do różnych środowisk społecznych, gospodarczych i samorządowych wspomagały realizację projektów na poszczególnych płaszczyznach. Wszelkie projektowe działania podjęte przez powiat ropczycko-sędziszowski doprowadziły do ograniczenia bądź likwidacji istniejących w powiecie problemów, a także zbliżyły ze sobą obszary z zakresu wzajemnej współpracy w różnych dziedzinach. Metody realizacji projektów odpowiadały zarówno rzeczywistym potrzebom powiatu, jak i jego mieszkańców.

Podsumowując, należy podkreślić, że wpływ funduszy na rozwój społeczno-gospodarczy poszczególnych państw i regionów jest bardzo duży, co potwierdzają przedstawione w artykule dobre praktyki władz samorządowych powiatu ropczycko-sędziszowskiego w tym zakresie. Powiat ropczycko-sędziszowski od momentu wejścia do Unii Europejskiej pozyskał kilkadziesiąt milionów złotych na wsparcie realizowanych inwestycji. Dzięki środkom pochodzącym z różnych programów i funduszy udało się zrealizować wiele inwestycji, a wyznacznikiem oceny ich wykorzystania jest liczba wybudowanych i zmodernizowanych obiektów, ochrona i poprawa stanu środowiska, ulepszenia wprowadzone w zakresie ochrony zdrowia, rozwój społeczności lokalnej oraz poprawa infrastruktury drogowej.

## Bibliografia

**Famulska T. (red.) (2009)**, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice.

**Starostwo Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego (2008)**, *Sytuacja Instytucji Rynku Pracy Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego w kontekście uwarunkowań społeczno-gospodarczych*, Ropczyce.

**Urząd Statystyczny w Rzeszowie (2016)**, *Biuletyn statystyczny województwa podkarpackiego, I kwartał 2016*, Rzeszów.

**Urząd Statystyczny w Rzeszowie (2015)**, *Województwo podkarpackie. Podregiony, powiaty, gminy 2015*, Rzeszów.

**Wojdylak-Sputkowaska S., Sputkowski A.J. (2009)**, *Audyt projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr*, Gdańsk.

## Źródła internetowe:

Bank Danych Lokalnych, GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/>, dostęp: 24.10.2016.

Portal Funduszy Europejskich, [www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl), dostęp: 25.10.2016.

Portal Innowacji, <http://www.pi.gov.pl/>, dostęp: 24.10.2016.

**Tomasz Czop\***

Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie

## **Wykorzystanie środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie podkarpackim w latach 2012–2015**

### **Use of the Financial Resources within the European Social Fund in Podkarpackie Province in the Years 2012–2015**

**Abstract:** The intervention of the EU funds under the European Social Fund in 2012-2015 was the main source of support for the residents of Podkarpackie Province in the development of the employment potential and the needs of the regional labor market. Within this period the intervention was done by means of the Human Capital Operational Programme for 2007-2013, which was implemented by the Regional Labour Office in Rzeszów. To the period of implementation of the EU projects the principle n+2 applies, according to which the program can be carried out for 2 more years after its end. Such a situation occurred in the context of the Human Capital in Podkarpackie, where the extension of the program resulted in maximum utilization of resources and an increase in the allocation for the region as much as 28% (finally amounted to 2 billion 249 million PLN).

In 2015 Podkarpackie started implementing two new EU cohesion policy programs for 2014-2020 which are meant to guarantee the fulfillment of the ambitious goals of long-term development strategy Europe 2020. The aim of this study is to present the methods and effectiveness of using Human Capital Operational Programme funds by the Voivodeship Labour Office in Rzeszow in 2007-2015 and to outline the perspectives of the next funding period.

**Key words:** European funds, European Social Fund, Human Capital Operational Programme, cohesion policy 2014-2020 operational programs, Podkarpackie Province, public employment services

\* tomaszczop@wp.pl



## Wstęp

Wiodącą instytucją w realizacji projektów, a co za tym idzie absorpcji środków z Europejskiego Funduszu Społecznego na terenie województwa podkarpackiego jest Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie sposobów i efektywności wykorzystania środków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przez Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie w latach 2007–2015 oraz zarysowanie perspektyw na kolejny okres finansowania. Po krótkim wprowadzeniu w podjętą problematykę w części pierwszej artykułu przedstawiono obszary realizacji PO KL w woj. podkarpackim. Następnie zaprezentowano wybrane efekty wdrażania PO KL na Podkarpaciu. Całość kończy syntetyczne podsumowanie prowadzonych rozważań, połączone ze wskazaniem na nowe możliwości działań w ramach programów operacyjnych na lata 2014–2020 współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego.

W okresie od 2012 do 2015 r. Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie, w ramach wykorzystania środków Unii Europejskiej, był przede wszystkim zaangażowany we wdrażanie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013. W roku 2014 zostały ogłoszone ostatnie konkursy w ramach komponentu regionalnego i trwał proces zamykania programu. W roku 2015 na Podkarpaciu rozpoczęto wdrażanie dwóch nowych programów polityki spójności UE na lata 2014–2020. Pierwszy to Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020, który jest finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Udział poszczególnych źródeł finansowania w programie dla województwa podkarpackiego przedstawia się następująco:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego: 1 519 517 194 euro
- Europejski Fundusz Społeczny: 594 726 566 euro

Głównym celem RPO WP jest wzmocnienie i efektywne wykorzystanie gospodarczych i społecznych potencjałów regionu dla zrównoważonego i inteligentnego rozwoju województwa. Osiąganie tego celu będzie następować poprzez działania służące m.in. wzmacnianiu dostępności regionu, podnoszeniu jego konkurencyjności, wspieraniu innowacyjności, poprawie stanu środowiska naturalnego, kulturowego, zwiększaniu spójności przestrzennej i społecznej, a także przeciwdziałaniu bezrobociu i wykluczeniu społecznemu, integracji społecznej oraz podnoszeniu poziomu edukacji. Wojewódzki Urząd Pracy pełniący funkcję instytucji pośredniczącej wdraża

trzy z dziesięciu Osi Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020:

- Oś Priorytetowa VII – Regionalny rynek pracy promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wspierania mobilności pracowników;
- Oś Priorytetowa VIII – Integracja społeczna – promowanie włączenia społecznego, walki z ubóstwem i wszelką dyskryminacją;
- Oś priorytetowa IX – Jakość edukacji i kompetencji w regionie – inwestowanie w kształcenie, szkolenia oraz szkolenia zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie.

W 2015 r. Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie ogłosił w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020 aż 29 naborów wniosków o dofinansowanie projektów na łączną kwotę 867 321 918 mln zł.

Drugim programem, przy którego wdrażaniu w najbliższych latach pośredniczy Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie, jest Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER 2014–2020). To następca kończącego się Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Finansowany jest ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz ze środków specjalnej linii budżetowej Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (*Youth Employment Initiative* – YEI). Na realizację Programu Unia Europejska przeznaczy ponad 4,4 mld euro z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz 252,4 mln euro ze specjalnej linii budżetowej Inicjatywy na rzecz zatrudnienia osób młodych. Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie jako instytucja pośrednicząca realizuje działania związane z obsługą wdrażania działań w ramach:

- Osi I Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój – wdrażanie projektów pozakonkursowych Powiatowych Urzędów Pracy (w ramach Działania 1.1) oraz projektów wyłonionych w drodze konkursu (w ramach Działania 1.2).

W ramach realizowanych przez Wojewódzki Urząd Pracy zadań prowadzone są działania związane ze wspieraniem aktywizacji zawodowej osób młodych, do 29. roku życia, niezatrudnionych oraz nieuczestniczących w edukacji lub szkoleniu. W latach 2015 i 2016 WUP w Rzeszowie Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER 2014–2020) ogłosił do tej pory trzy konkursy na łączną kwotę 191 645 621 mln zł. Podpisano umowy na dofinansowanie 61 projektów na łączną kwotę 179 140 289 mln zł.

## Realizacja Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w woj. podkarpackim

Program Operacyjny Kapitał Ludzki miał na celu wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej, co realizowano m.in. poprzez aktywizację zawodową, rozwijanie potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszanie obszarów wykluczenia społecznego oraz wsparcie mechanizmów efektywnego zarządzania w administracji państwowej. Wojewódzki Urząd Pracy (WUP) w imieniu Samorządu Województwa Podkarpackiego pełnił funkcję instytucji pośredniczącej dla komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007–2013, a priorytety realizowane na szczeblu regionalnym to:

- Priorytet VI – Rynek pracy otwarty dla wszystkich,
- Priorytet VII – Promocja integracji społecznej,
- Priorytet VIII – Regionalne kadry gospodarki,
- Priorytet IX – Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach.

Ponadto realizowany był Priorytet X – Pomoc techniczna – którego celem jest zapewnienie właściwego zarządzania systemem, wdrażania oraz promocji Europejskiego Funduszu Społecznego. Początkowo na lata 2007–2013 województwu podkarpackiemu została przyznana do wykorzystania kwota w wysokości ponad 432 mln euro. Jednakże w związku z wysoką pozycją Podkarpacia w rankingach wykorzystania środków PO KL w roku 2011 województwo uzyskało dodatkową kwotę alokacji z puli Krajowej Rezerwy Wykonania i tym samym alokacja wzrosła do blisko 495 mln euro. Ponadto pod koniec roku 2012 WUP podjął starania w celu uzyskania dodatkowych środków pochodzących z realokacji z komponentu centralnego PO KL, które zakończyły się w styczniu 2013 r. przyznaniem dla województwa podkarpackiego dodatkowej kwoty alokacji w wysokości ponad 41 mln euro. W końcowym efekcie WUP w Rzeszowie dysponował alokacją wynoszącą przeszło 567 mln euro, co daje ponad 2 249 mld zł.

Projekty w ramach PO KL były realizowane w dwóch podstawowych trybach:

1. systemowym – to projekty o charakterze ogólnokrajowym lub regionalnym realizowane przez ściśle określonych beneficjentów, którzy są wymienieni w Szczegółowym Opisie Priorytetów PO KL,
2. konkursowym – projekty, w których o dofinansowanie mogą się ubiegać wszystkie podmioty – z wyłączeniem osób fizycznych.

Informacje dotyczące realizacji projektów systemowych, w tym projektów własnych samorządu województwa podkarpackiego

## **Priorytet VI. Rynek pracy otwarty dla wszystkich**

Do realizacji projektów systemowych w ramach Poddziałania 6.1.3. Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenie poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych przystąpiły wszystkie (21) podkarpackie Powiatowe Urzędy Pracy. W 2012 r. za zgodą Instytucji Zarządzającej PO KL Wojewódzki Urząd Pracy zakontraktował środki finansowe na projekty systemowe, przekraczając alokację przeznaczoną w Szczegółowym Opisie Priorytetów PO KL na realizację Poddziałania 6.1.3., a dofinansowanie projektów w wyniosło ponad 52 mln zł.

## **Priorytet VII. Promocja Integracji społecznej**

W ramach Działania 7.1. Rozwój i upowszechnienie aktywnej integracji projekty systemowe realizować mogły następujące podmioty:

- ośrodki pomocy społecznej – Poddziałanie 7.1.1. Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej,
- powiatowe centra pomocy rodzinie – Poddziałanie 7.1.2. Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez powiatowe centra pomocy rodzinie,
- Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej – Poddziałanie 7.1.3. Podnoszenie kwalifikacji kadr pomocy i integracji społecznej.

W ramach Priorytetu VII realizowano następującą liczbę projektów systemowych, z których większość zakończyła się w 2015 r.:

- Poddziałanie 7.1.1 – 145,
- Poddziałanie 7.1.2 – 25,
- Poddziałanie 7.1.3 – 1.

## **Priorytet VIII. Regionalne kadry gospodarki**

W Priorytecie VIII projekty systemowe realizowane były na podstawie uchwały Zarządu Województwa Podkarpackiego w ramach:

- Poddziałania 8.1.4. Przewidywanie zmiany gospodarczej

Od września 2008 r. do maja 2009 r. realizowany był przez Wydział Informacji Statystycznej i Analiz Wojewódzkiego Urzędu Pracy projekt badawczy „Analiza trendów rozwojowych branży budowlanej w województwie podkarpackim”.

Od lutego 2010 r. do grudnia 2013 r. Wydział Informacji Statystycznej i Analiz Wojewódzkiego Urzędu Pracy realizował projekt badawczy „Podkarpackie Obserwatorium Rynku Pracy”.

- Poddziałania 8.2.2. Regionalne strategie innowacji

Od początku 2008 r. do grudnia 2014 roku Departament Rozwoju Regionalnego Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego realizował projekt „Wzmocnienie instytucjonalnego systemu wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji w latach 2007–2013 w województwie podkarpackim”.

Od października 2009 do grudnia 2013 roku Departament Edukacji Nauki i Sportu Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego realizował projekt „Podkarpacki fundusz stypendialny dla doktorantów”.

### **Priorytet IX. Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach**

Departament Edukacji i Kultury Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego w ramach Poddziałania 9.1.3. Pomoc stypendialna dla uczniów szczególnie uzdolnionych na podstawie uchwały Zarządu Województwa Podkarpackiego od września 2009 r. realizował projekty systemowe „Program stypendialny dla uczniów szczególnie uzdolnionych z terenu województwa podkarpackiego w roku szkolnym...”. Projekty oferowały wsparcie finansowe uczniom szczególnie uzdolnionym w zakresie nauk matematyczno-przyrodniczych ze szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych. W latach 2008–2009 podobny projekt systemowy był realizowany przez Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej Wojewódzkiego Urzędu Pracy. W ramach Działania 9.2. Podniesienie atrakcyjności i jakości szkolnictwa zawodowego przez Wydział Projektów Własnych Wojewódzkiego Urzędu Pracy wraz z Partnerami będącymi organami prowadzącymi szkoły zawodowe. Realizacja projektu „Podkarpace stawia na zawodowców” rozpoczęła się w 2012 r. i trwała do końca października 2014 r. W ramach projektu zrealizowano programy rozwojowe 160 szkół zawodowych, w tym m.in. staże i praktyki dla 12,5 tys. uczniów.

### **Nabory wniosków o dofinansowanie przeprowadzone w trybie konkursowym**

W odpowiedzi na 150 konkursów ogłoszonych i zakończonych w latach 2007–2014 (tab. 1) złożono 13 631 wniosków o dofinansowanie. Zdecydowana większość wniosków wpłynęła od projektodawców z terenu naszego kraju, z przewagą projektodawców z województwa podkarpackiego. Pojawili się również projektodawcy zagraniczni, np. z Wielkiej Brytanii czy Austrii.

**Tabela 1. Liczba ogłoszonych konkursów w latach 2007–2014, w podziale na priorytety**

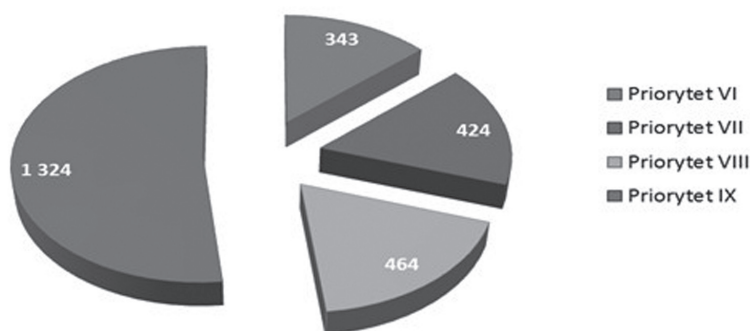
<b>Lata</b> <b>Priorytet</b>	<b>2012</b>	<b>2013 (+2014 dla VII i VIII)</b>	<b>Łącznie 2007–2014</b>
Priorytet VI	7	3	26
Priorytet VII	4	8	33
Priorytet VIII	7	8	45
Priorytet IX	10	7	46
Razem	28	26	150

Źródło: Opracowanie własne WUP w Rzeszowie na podstawie danych sprawozdawczych PO KL.

Tabela 2 zawiera szczegółowe informacje dotyczące liczby oraz wartości podpisanych umów w podziale na poszczególne Działania i Poddziałania komponentu regionalnego PO KL na Podkarpaciu.

W ramach komponentu regionalnego PO KL na Podkarpaciu podpisanych zostało 2 555 umów (wyk. 1) na łączną kwotę 2 523,74 mln zł.

**Wykres 1. Liczba podpisanych umów w ramach poszczególnych priorytetów**



Źródło: Opracowanie własne WUP w Rzeszowie na podstawie danych sprawozdawczych PO KL.

Tabela 2. Liczba zawartych umów (wg stanu na 31 marca 2016 r.)

Priorytet	Działanie	Poddziałanie	Liczba umów	Wartość podpi- sanych umów (zł)
Priorytet VI	Działanie 6.1	Poddziałanie 6.1.1	194	189 389 854
		Poddziałanie 6.1.2	42	24 580 501
		Poddziałanie 6.1.3	21	685 052 992
	Działanie 6.2	-	52	191 402 012
	Działanie 6.3	-	34	1 586 266
Ogółem			343	1 092 011 625
Priorytet VII	Działanie 7.1	Poddziałanie 7.1.1	146	180 158 272*
		Poddziałanie 7.1.2	25	60 473 814
		Poddziałanie 7.1.3	1	17 229 689
	Działanie 7.2	Poddziałanie 7.2.1	149	142 898 747*
		Poddziałanie 7.2.2	21	43 391 020
	Działanie 7.3	-	70	3 156 535*
	Działanie 7.4	-	12	8 110 333
Ogółem			424	455 418 408
Priorytet VIII	Działanie 8.1	Poddziałanie 8.1.1	358	269 286 767
		Poddziałanie 8.1.2	81	112 631 535
		Poddziałanie 8.1.3	2	1 063 596
		Poddziałanie 8.1.4	2	3 764 451
	Działanie 8.2	Poddziałanie 8.2.1	19	18 596 889
		Poddziałanie 8.2.2	2	36 890 723
Ogółem			464	442 233 962
Priorytet IX	Działanie 9.1	Poddziałanie 9.1.1	339	123 625 717
		Poddziałanie 9.1.2	560	167 507 585
		Poddziałanie 9.1.3	8	38 584 850
	Działanie 9.2	-	88	127 699 648
	Działanie 9.3	-	14	6 213 461
	Działanie 9.4	-	35	23 899 721
	Działanie 9.5	-	223	18 527 497
	Działanie 9.6	Poddziałanie 9.6.1	18	7 109 319
		Poddziałanie 9.6.2	37	19 156 272
Poddziałanie 9.6.3		2	1 752 868	
Ogółem			1 324	534 076 937

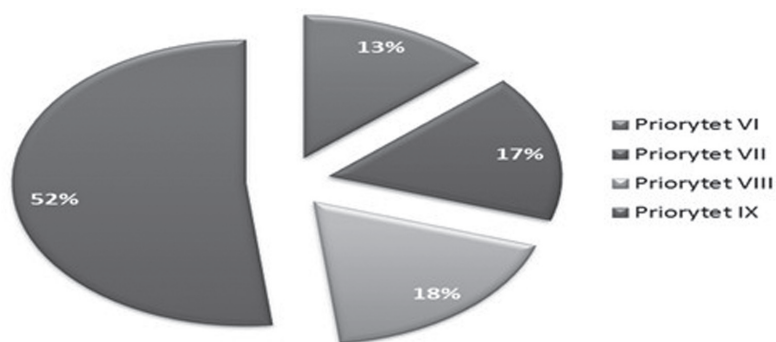
\*Wartość umów jest większa niż poziom alokacji, gdyż w momencie zakontraktowania środków kurs Euro był wyższy.

Źródło: Opracowanie własne WUP w Rzeszowie na podstawie danych sprawozdawczych PO KL.

Największy udział procentowy w liczbie podpisanych umów ma Priorytet IX – 52%, w następnej kolejności Priorytet VIII – 18%, Priorytet VII – 17% oraz Priorytet VI – 13%.

W odniesieniu do wartości podpisanych umów największy udział w kwocie ogólnej ma Priorytet VI – 43%, kolejne miejsca zajmują Priorytet IX – 21%, Priorytet VIII – 18% oraz Priorytet VII – 18%.

**Wykres 2. Procentowy rozkład liczby podpisanych umów w podziale na priorytety**



Źródło: Opracowanie własne WUP w Rzeszowie na podstawie danych sprawozdawczych PO KL.

W tabeli 3 zestawiono kwoty wydatków uznanych za kwalifikowane z wniosków o płatność według stanu na 31 marca 2016 r. Zestawienie kwot pokazuje główne priorytety EFS (rynek pracy).



Tabela 3. Kwoty wydatków uznanych za kwalifikowane z wniosków o płatność (wg stanu na 31 marca 2016 r.)

Priorytet/ Działanie/ Poddziałanie	Alokacja finansowa na lata 2007-2013 [euro]	Alokacja finan- sowa na lata 2007- 2013 po kursie 4,3631 [zł]	Wartość ogółem zawartych umów [zł]	Stopień kontraktacji alokacji	Liczba podpisanych umów	Wartość zaliczek rozliczonych we wnioskach o płatność [zł]	Stopień rozliczenia alokacji
Priorytet VI	238 141 824,00	1 039 036 592,00	1 092 011 625,00	105%	343,00	1 064 741 976,00	102,47%
Priorytet VII	105 131 969,00	458 701 294,00	455 418 408,00	99%	424,00	437 889 788,00	95%
Priorytet VIII	100 623 019,00	439 028 294,00	442 233 962,00	101%	464,00	412 666 397,00	94%
Priorytet IX	122 762 919,00	535 626 892,00	534 076 937,00	100%	1 324,00	512 777 275,00	96%

\*Wartość umów jest większa niż poziom alokacji, gdyż w momencie zakontraktowania środków kurs euro był wyższy.

Źródło: Opracowanie własne WUP w Rzeszowie na podstawie danych sprawozdawczych PO KL.

## Wybrane efekty wdrażania PO KL na Podkarpaciu

Realizacja programu to przede wszystkim wsparcie kierowane bezpośrednio do mieszkańców województwa, w tym znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, ale też wsparcie na rzecz obszaru edukacji – od przedszkolnej poczynając, poprzez edukację osób dorosłych, pomoc udzielaną przedsiębiorstwom przechodzącym procesy zmian i restrukturyzacji, pomoc pracownikom zagrożonym zwolnieniami, wielokierunkowe formy pomocy adresowanej do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, wsparcie na rzecz pracowników w zakresie ich specjalizacji, uzupełniania kwalifikacji zawodowych w odpowiedzi na zmiany technologiczne dokonywane w przedsiębiorstwach. Jednym z wymiernych efektów realizacji projektów współfinansowanych z EFS są rezultaty, jakie osiągnięte zostały w wyniku udzielonego wsparcia. Trzeba jednak zaznaczyć, że niektóre efekty związane z dokonanymi dzięki wsparciu z PO KL zmianami w postawach osób, ich kwalifikacjach i umiejętnościach nie zawsze da się zmierzyć. Poniżej przedstawione zostały jedynie niektóre wybrane efekty dofinansowania projektów realizowanych w ramach poszczególnych priorytetów.

### Priorytet VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich

1. 101 574 osoby wzięły udział w realizowanych projektach, w tym m.in.:
  - 34 575 osób bezrobotnych,
  - 3 627 osób niepełnosprawnych,
  - 60 554 osoby z terenów wiejskich,
  - 8 654 osoby w wieku 50–64 lata,
2. 45 488 osób zostało objętych Indywidualnym Planem Działania (a więc dostosowaną do potrzeb i możliwości uczestnika ścieżki wyznaczającej etapy postępowania i formy wsparcia potrzebne konkretnej osobie),
3. 474 pracowników Państwowych Służb Zatrudnienia zakończyło udział w szkoleniach specjalistycznych mających bezpośredni wpływ na podniesienie jakości świadczonych usług,
4. 17 479 osób uzyskało środki na podjęcie działalności gospodarczej, w tym m.in.:
  - 343 osoby niepełnosprawne,
  - 5 311 osób długotrwale bezrobotnych,
  - 9 964 osoby z terenów wiejskich,
  - 1 048 osób w wieku 50–64 lata,

przy czym w całym regionie zapewniono jednakową możliwość dostępu do środków na uruchomienie działalności gospodarczej i już widoczne jest powstawanie dodatkowych miejsc pracy dzięki wymienionym podmiotom gospodarczym. Dzięki powstaniu 17 479 nowych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą łączna liczba nowo powstałych miejsc pracy wynosi 18 199;

5. zrealizowano 34 projekty wspierające rozwój inicjatyw lokalnych związanych z pobudzeniem dodatkowych działań edukacyjnych, szkoleniowych, akcji i kampanii promujących potrzebę podejmowania nowych działań na obszarach wiejskich, tworzenia miejsc integracji i aktywizacji obywatelskiej mieszkańców gmin (świetlice z odpowiednim wyposażeniem, prelekcjami dot. ochrony środowiska itp.), tworzenia ważnych społecznie przedsięwzięć związanych z niwelowaniem zjawisk patologii wśród mieszkańców, przygotowania społeczności lokalnej do podejmowania dodatkowych przedsięwzięć związanych z uprawami ekologicznymi, agroturystyką, angażowaniem się w przedsięwzięcia infrastrukturalne związane np. ze sprzątaniem lasów, działaniami proekologicznymi, pracami przy infrastrukturze przeciwpowodziowej itp.

#### **Priorytet VII. Promocja integracji społecznej**

1. 66 113 osób wzięło udział w realizowanych projektach, w tym m.in.:
  - 27 060 osób bezrobotnych,
  - 9 096 osób niepełnosprawnych,
  - 29 957 osób z terenów wiejskich,

Jeżeli weźmie się pod uwagę, że głównymi odbiorcami wsparcia w Priorytecie VII byli klienci pomocy społecznej wymagający o wiele większego zaangażowania niż inne grupy społeczne, to udział tak dużej liczby osób w projektach (wobec częstej niechęci do podejmowania jakichkolwiek działań) można nazwać sporym sukcesem.

2. 25 330 klientów instytucji pomocy społecznej zostało objętych kontraktami socjalnymi, (a więc zindywidualizowanymi i uzgodnionymi wspólnie pomiędzy beneficjentem a instytucją działaniami „wyprowadzającymi” ze stanu bezradności zawodowej, życiowej),
3. 9 568 osób otrzymało wsparcie w ramach instytucji ekonomii społecznej,
4. zrealizowano 70 projektów wspierających rozwój inicjatyw na rzecz aktywizacji i integracji społeczności lokalnych, w tym zwłaszcza umożliwiających

likwidowanie negatywnych skutków przerywania przez młodzież nauki, nadużywanie alkoholu itp.,

5. utworzenie niezwykle potrzebnych w regionie instytucji wspierających osoby wymagające szczególnej troski i opieki (np. osoby niepełnosprawne) takich jak:
  - spółdzielnie socjalne,
  - Zakłady Aktywności Zawodowej (Wola Żyrakowska, Oleszyce),
  - Centra Integracji Społecznej (Rzeszów, Przemyśl),
  - Kluby Integracji Społecznej (Nowa Sarzyna, Ustrzyki Dolne, Kąkolówka, Wysoka, Ropczyce, Nisko, Kolbuszowa),
  - Centra Aktywności Zawodowej (Jasło),
  - świetlice terapeutyczne (Nisko, Stalowa Wola),
  - kluby środowiskowe dla młodzieży (Gmina Pilzno, Gmina Sokołów Młp., Radymno, Nisko, Stalowa Wola).

#### **Priorytet VIII. Regionalne kadry gospodarki**

1. 65 496 osób zatrudnionych wzięło udział w realizowanych projektach, w tym m.in.:
  - 2 891 osób samozatrudnionych,
  - 13 090 osób zatrudnionych w mikroprzedsiębiorstwach,
  - 14 811 osób zatrudnionych w małych przedsiębiorstwach,
  - 11 570 osób zatrudnionych w średnich przedsiębiorstwach,
  - 15 130 osób zatrudnionych w dużych przedsiębiorstwach,
  - 317 osób niepełnosprawnych,
2. 65 496 osób zakończyło udział w projektach szkoleniowych, w tym wysoko specjalistycznych,
3. 28 958 pracowników o niskich kwalifikacjach zakończyło udział w szkoleniach,
4. 1 311 pracowników zagrożonych negatywnymi skutkami procesów restrukturyzacji w przedsiębiorstwach zostało objętych działaniami szybkiego reagowania,
5. 2200 osób zwolnionych w przedsiębiorstwach dotkniętych procesami restrukturyzacyjnymi zostało objętych działaniami szybkiego reagowania,
6. 11 773 przedsiębiorstwa zostały objęte wsparciem w zakresie projektów szkoleniowych,

7. 62 przedsiębiorstwom udzielono wsparcia w zakresie skutecznego przewidywania i zarządzania zmianą,
8. 189 osób zostało objętych wsparciem w zakresie rozpoczynania własnej działalności gospodarczej typu *spin off* lub *spin out*,
9. 256 doktorantów otrzymało stypendia naukowe,
10. 1002 osoby uzyskały środki na podjęcie działalności gospodarczej; w wyniku tego powstało 1081 nowych miejsc pracy.

#### **Priorytet IX. Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach**

1. 101 574 osoby wzięły udział w realizowanych projektach, w tym m.in.:
  - 7 267 osób bezrobotnych,
  - 99 150 osób uczących lub kształcących się,
  - 1 335 osób niepełnosprawnych,
  - 85 osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych,
  - 97 330 osób z terenów wiejskich,
2. 642 ośrodki wychowania przedszkolnego uzyskały wsparcie w ramach priorytetu,
3. 18 094 dzieci w wieku 3–5 lat uczestniczyły w różnych formach edukacji przedszkolnej na obszarach wiejskich,
4. 3 180 uczniów szczególnie uzdolnionych otrzymało pomoc stypendialną,
5. 931 szkół podstawowych zrealizowało projekty dotyczące indywidualizacji nauczania,
6. 818 szkół (podstawowych, gimnazjów i ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie ogólne) zrealizowało projekty rozwojowe,
7. 208 szkół i placówek kształcenia zawodowego wdrożyło programy rozwojowe,
8. 10 648 uczniów w szkołach prowadzących kształcenie zawodowe zakończyło udział w stażach i praktykach,
9. 8 859 nauczycieli uczestniczyło w doskonaleniu zawodowym w krótkich formach,
10. 8 907 osób dorosłych uczestniczyło w kształceniu ustawicznym,
11. zrealizowano 222 oddolne inicjatywy społeczne.

## Zakończenie

Realizacja projektów w ramach programów operacyjnych Unii Europejskiej, finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, w istotnym stopniu przyczynia się do pozytywnych zmian na rynku pracy w województwie podkarpackim. Ze wsparcia unijnego, przy którego udzielaniu pośredniczył Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie, w latach 2012–2015 skorzystało kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców województwa podkarpackiego. Ich głównymi problemami na regionalnym rynku pracy są brak doświadczenia zawodowego oraz niedostosowanie posiadanych kwalifikacji zawodowych do potrzeb lokalnych przedsiębiorców. Realizacja usług i instrumentów rynku pracy, np. staży, prac interwencyjnych czy szkoleń, w znacznym stopniu wpłynęła na niwelowanie tych barier. Dodatkowo bezrobocie mieszkańców Podkarpacia w największym stopniu dotyka osób, które pracowały lub pracują w rolnictwie, nie posiadają kwalifikacji zawodowych umożliwiających zdobycie zatrudnienia w innej branży, co z kolei wymusza tempo rozwoju regionu. Receptą na wspomniany problem ma się stać wsparcie adresowane do tej grupy osób w ramach programów operacyjnych na lata 2014–2020, współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Poza osobami planującymi odejść z rolnictwa główna logika interwencji środków unijnych będzie się koncentrowała na wspieraniu innych marginalizowanych oraz defaworyzowanych grup społecznych np. osób długotrwale bezrobotnych, opiekujących się osobami zależnymi, młodych – nieposiadających doświadczenia zawodowego – czy mniejszości narodowościowych. Nowe formy wsparcia obszaru polityki zatrudnienia w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020 mają posłużyć zwiększeniu spójności terytorialnej i społecznej regionu. Ich efektywne wdrażanie na Podkarpaciu może w znacznym stopniu zniwelować dysproporcje, które dzielą jego mieszkańców. Wybór grup zmarginalizowanych oraz defaworyzowanych jako preferowanych beneficjentów wsparcia środków unijnych w Europejskim Funduszu Społecznym jednoznacznie wskazuje na faktyczne, a nie wyłącznie deklaratorywnie wzniosłe intencje wobec polepszenia życiowej sytuacji osób dotkniętych lub zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Specyficzne problemy regionu zostały zdiagnozowane na podstawie kompleksowych analiz, a proponowane w RPO WP 2014–2020 – mające je rozwiązywać – typy projektów były wynikami rekomendacji ekspertów wspomagania pomocy społecznej przy dostosowaniu ich opinii do Strategii Europa 2020 oraz Umowy Partnerstwa. Poziom zagrożenia ubóstwem i izolacją społeczną w województwie podkarpackim na tle in-

nych województw wskazuje na konieczność interwencjonizmu ze strony instytucji i organizacji działających w aktywizacji zawodowej. Stąd też ważna rola instytucji pośredniczącej we wdrażaniu środków unijnych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020 Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Rzeszowie, odpowiedzialnego za realizację osi priorytetowych finansowanych z EFS. Efektywne wdrażanie środków komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007–2013 przez wymienioną instytucję, które doprowadziło do wzrostu pierwotnie planowanej alokacji dla regionu aż o 28%, pozwala domniemywać, że nowe formy wsparcia obszaru polityki zatrudnienia przyniosą realne rozwiązanie części problemów, z jakimi borykają się mieszkańcy województwa podkarpackiego. Ze wsparcia PO KL 2007–2013 skorzystało ponad 340 tys. osób, czyli statystycznie co szósty mieszkaniec regionu. Wsparcie w ramach Regionalnego RPO WP na lata 2014–2020 i PO WER 2014–2020 ma również dotyczyć bezpośrednio tak dużej, a nawet jeszcze większej grupy osób. Nową perspektywę finansową w województwie podkarpackim rozpoczynają konkursy z IV kwartału 2015 r., jednak w rzeczywistości skumulowanie działań mających zaangażować środki EFS w region następuje w roku 2016. Do końca roku bieżącego roku będzie można powiedzieć, jak realnie nowe formy wsparcia obszaru polityki zatrudnienia rozwiązują problemy mieszkańców i stymulują rozwój województwa podkarpackiego.

## Bibliografia

**ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o. (2013)**, *Diagnoza potrzeb rozwojowych regionu w kontekście komponentu regionalnego PO KL w województwie podkarpackim*, Kutno.

**Komisja Europejska (2010)**, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela.

**Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2014)**, *Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020*, Warszawa.

**Ministerstwo Rozwoju (2015)**, *Program Operacyjny Kapitał Ludzki – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, Warszawa.

**Ministerstwo Rozwoju (2015)**, *Umowa Partnerstwa – Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020*, Warszawa.

**Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego (2015)**, *Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020*, Rzeszów.





**Anna Barwińska-Małajowicz\***

Uniwersytet Rzeszowski

Wydział Ekonomii

**Bogusław Ślusarczyk\*\***

Uniwersytet Rzeszowski

Wydział Ekonomii

## **Sposoby rozwiązywania problemów rynku pracy w kontekście wykorzystania funduszy europejskich na poziomie powiatu**

### **The Ways of Solving Labour Market Problems in the Context of an European Funds Use at District Level**

**Abstract:** The problems of the modern labour market can be seen both in the macroeconomic, regional and local dimension. In all of the mentioned areas, labour market is ruled by the general regularities, however the local labour market has its distinctive features that provide the additional conditions, characteristic only for the exact district or region. In this regard, correct identification of the major problems and needs, which are produced by the local labour market, becomes crucial. In overcoming these difficulties and meeting the needs, the local authorities are raising finance from the European Funds. local authority of the Ropczycko-Sędziszowski district can be presented as an example of the regional and local authorities unit in Podkarpackie voivodeship, which is effectively using the European Funds.

The main aim of this study is to examine the area of absorption of the European Funds and their impact on reducing the scale of the labour market problems in Ropczycko-Sędziszowski district. The analysis shows the use of the funds in the context of selected project in the years 2014-2015.

**Key words:** European Union funds, regional and local authorities, local labour market

\* abarmal@gmail.com

\*\* boguslaw.slusarczyk@gmail.com

## Wstęp

Dysproporcje w rozwoju społeczno-gospodarczym krajów Unii Europejskiej oraz ich regionów, wynikające m.in. z peryferyjnego położenia regionów, niedostatecznie rozwiniętej infrastruktury, niekorzystnej struktury społeczno-gospodarczej, niskiego poziomu kwalifikacji zawodowych ludności oraz słabo rozwiniętego systemu edukacji spowodowały konieczność prowadzenia wewnętrznej polityki regionalnej i strukturalnej. Nieodzowność wdrożenia tego rodzaju polityki i jej konsekwentnego realizowania wynikała przede wszystkim z faktu, że w różnicach poziomu oraz możliwościach rozwojowych krajów i poszczególnych regionów UE dostrzegano istotne zagrożenia dla procesów integracyjnych.

Celem polityki regionalnej i strukturalnej Unii Europejskiej jest zwiększenie ekonomicznej i społecznej spójności ugrupowania. Udzielając wsparcia regionom najslabiej rozwiniętym, UE dąży do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju i tym samym do ograniczenia rozpiętości w poziomie życia między różnymi regionami oraz społecznościami lokalnymi. Polityka regionalna opiera się na zasadzie współfinansowania i partnerstwa we wdrażaniu ze strony władz centralnych i regionalnych oraz samorządowych państw członkowskich. UE zapewnia finansowe wsparcie dla działań podejmowanych na różnych szczeblach administracji rządowej i samorządowej w tych krajach oraz odpowiednio je ukierunkowuje.

Celem artykułu jest przedstawienie absorpcji środków z funduszy unijnych, zwłaszcza z Europejskiego Funduszu Społecznego przez wybraną jednostkę samorządu terytorialnego, tj. samorząd powiatu ropczycko-sędziszowskiego w woj. podkarpackim. Autorzy podjęli problem określenia możliwości i efektywności wykorzystania wsparcia finansowego przez badaną jednostkę samorządową. Wybór powiatu ropczycko-sędziszowskiego podyktowany został faktem, że według wartości umów o dofinansowanie w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 na koniec roku 2014 powiat ten uplasował się na trzeciej pozycji spośród powiatów województwa podkarpackiego [<http://rzeszow.stat.gov.pl/statystyczne-vademecum-samorzadowca/>]. Kwota w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu ropczycko-sędziszowskiego wyniosła 20 821 zł. Działania bezpośrednie skierowane na kapitał społeczny realizowane były poprzez Program Operacyjny Kapitał Ludzki, wdrażany z poziomu regionalnego i krajowego, którego wydatki w powiecie zamknęły się w kwocie 74,5 mln zł, a kwota w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosła 1012 zł, co w konsekwencji dało 7. miejsce na mapie powia-

tów województwa podkarpackiego. Wiodącą instytucją w realizacji projektów, a co za tym idzie absorpcji środków europejskich na terenie powiatu ropczycko-sędziszowskiego, był Powiatowy Urząd Pracy w Ropczycach, działający w imieniu Starosty Ropczycko-Sędziszowskiego. Niemal 50% z wydatkowanych środków w ramach POKL w powiecie ropczycko-sędziszowskim zrealizowane zostało przez Urząd Pracy w Ropczycach. Daje to kwotę 36,1 mln zł. W ramach projektów systemowych oraz konkursowych Urząd Pracy w Ropczycach łącznie udzielił wsparcia 3710 osobom, osiągając w projektach średnio ponad 70% efektywności zatrudnieniowej. Bardzo potrzebne, a zarazem istotne dla rozwoju powiatu było wykorzystanie udostępnionych środków m.in. na umożliwienie rozwoju przedsiębiorczości w regionie poprzez udzielenie dotacji bezzwrotnej dla osób przedsiębiorczych w celu rozpoczęcia działalności gospodarczej. Dodatkowym aspektem, który wpływa pozytywnie na sytuację powiatu ropczycko-sędziszowskiego w zakresie rozwoju przedsiębiorczości, jest udział osób młodych, tj. do 24. roku życia, który osiągnął 25% ogółu udzielonych dotacji [Na podstawie dokumentacji wewnętrznej Powiatowego Urzędu Pracy w Ropczycach].

## **Istota polityki regionalnej i jej instrumenty**

Zakres, cele i środki polityki regionalnej ulegają ciągłej ewolucji. W traktatach rzymskich z 1957 r. podkreślano, że dążeniem państw członkowskich jest: „zjednoczyć gospodarkę narodową i wspierać jej harmonijny rozwój, zmniejszając różnice pomiędzy poszczególnymi państwami”. Przełomem w rozwoju polityki regionalnej było podpisanie w 1986 r. Jednolitego aktu europejskiego, w którym jednoznacznie stwierdzono konieczność zlikwidowania dysproporcji i zacofania w rozwoju niektórych regionów Wspólnot (art. 130a traktatu o WE).

Cele polityki regionalnej były modyfikowane i konkretyzowane w kolejnych perspektywach finansowych obejmujących lata: 1989–1993, 1994–1999, 2000–2006, 2007–2013 i 2014–2020. Niezależnie od liczby celów wyznaczonych w kolejnych perspektywach polityka regionalna koncentrowała się wokół zagadnień takich jak: rozwój i strukturalne dostosowanie regionów zacofanych, zwalczanie długookresowego bezrobocia i modernizacja rynku pracy oraz zwiększenie możliwości dostępu młodzieży do rynku pracy, wspieranie rozwoju obszarów wiejskich i poprawa jakości życia na tych obszarach, konkurencyjność i innowacyjność regionów oraz zapobiega-

nie ich marginalizacji gospodarczej, społecznej i przestrzennej, europejska współpraca terytorialna.

Realizacji wewnętrznej polityki regionalnej służą różne fundusze strukturalne, które powstały w różnym czasie wraz z rozwojem zakresu polityki regionalnej. Zaliczyć do nich należy m.in.:

- Europejski Fundusz Społeczny;
- Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej;
- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego;
- Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Spośród wymienionych funduszy głównym instrumentem wspierającym działania mające na celu aktywizację młodzieży na rynku, poprawę dostępu do rynku, kreowanie mechanizmów sprzyjających rozwojowi rynku pracy i stymulowanie mobilności zawodowej oraz przedsiębiorczości i efektywnego wykorzystania zasobów pracy jest Europejski Fundusz Społeczny.

Europejski Fundusz Społeczny jest jednym z głównych źródeł inwestycji, które umożliwiają państwom członkowskim wejście na ścieżkę wzrostu gospodarczego i zwiększenie liczby miejsc pracy, a także realizację strategii zrównoważonego rozwoju do roku 2020. Wśród celów priorytetowych realizowanych ze środków EFS należy wymienić:

- inwestycje w kapitał ludzki. Łącznie z 3 mld euro przeznaczonych na inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych na inwestycje w kapitał ludzki w nowych ramach finansowania zainwestowanych zostanie ponad 80 mld euro;
- skierowanie około 20% środków Funduszu na wsparcie włączenia społecznego i zapewnienia osobom z grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji takich samych możliwości, jakie posiadają inni;
- stworzenie równych szans dla wszystkich bez jakichkolwiek dyskryminacji;
- walkę z bezrobociem wśród ludzi młodych, na którą państwa członkowskie przeznaczą co najmniej 6,4 mld euro;
- wsparcie na rzecz innowacji społecznych, tj. testowania i zwiększania zasięgu innowacyjnych rozwiązań zaspokajających potrzeby społeczne, edukacyjne oraz związanych z zatrudnieniem;
- finansowanie inicjatyw mających na celu poprawę kształcenia i szkoleń oraz umożliwienie osobom młodym ukończenia edukacji i zdobycia umiejętności zwiększających konkurencyjność na rynku pracy;

- poprawę jakości funkcjonowania administracji publicznej i rządowej, od której zależy efektywne rozwiązywanie regionalnych i lokalnych problemów, a tym samym zwiększenie standardu życia mieszkańców.

Środki zgromadzone na pozostałych funduszach także są do dyspozycji poszczególnych krajów członkowskich i ich regionów, w tym jednostek administracji samorządowej.

## **Charakterystyka rynku pracy w powiecie ropczycko-sędziszowskim – wybrane uwarunkowania**

Powiat ropczycko-sędziszowski położony w województwie podkarpackim (w jego środkowo-zachodniej części), z siedzibą administracyjną władz powiatu w mieście Ropczyce, obejmuje pięć gmin. Powiat jest zaliczany do grupy mniejszych powiatów województwa (jego powierzchnia wynosi 548 km<sup>2</sup>), przy czym jest równocześnie dość gęsto zaludniony (135 osób/km<sup>2</sup>, podczas gdy gęstość zaludnienia dla województwa wynosi 119 osób/km<sup>2</sup>) [Biuletyn statystyczny województwa podkarpackiego... 2016].

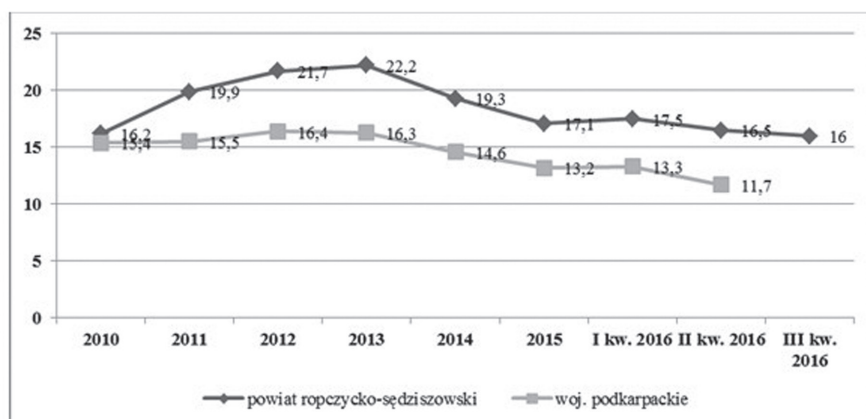
Analiza czynników wpływających zarówno na sytuację demograficzną, jak i na rynek pracy w powiecie nie jest jednoznacznie korzystna, bo chociaż powiat ropczycko-sędziszowski wyróżnia na tle regionu wysoki przyrost naturalny (na koniec grudnia 2016 r. wyniósł on 1,74 (w przeliczeniu na 1000 mieszkańców), to jednak analiza skali emigracji ludności nie przynosi pozytywnych konkluzji, bowiem saldo migracji utrzymuje się na niskim, ujemnym poziomie (na koniec 2014 r. ogólne saldo migracji w przeliczeniu na 1000 mieszkańców wyniosło -0,5); przy czym warto zaznaczyć, że wartość ta pozycjonuje powiat na najlepszym miejscu wśród powiatów o ujemnym saldzie migracji [Województwo podkarpackie... 2015].

Struktura ludności powiatu ropczycko-sędziszowskiego pod względem wieku ekonomicznego nieco odbiega od struktury województwa i na koniec czerwca 2016 r. kształtowała się następująco: osoby w wieku przedprodukcyjnym stanowiły 20,4% ogółu ludności, osoby w wieku produkcyjnym – 62,6%, natomiast w wieku poprodukcyjnym – 17% (dla porównania wartości dla całego województwa wynosiły w tym samym okresie odpowiednio: 18,5%, 63,1%, 18,5%) [BDL]. Należy zaznaczyć, że w ostatnich latach zanotowano niekorzystną tendencję, bowiem obniżeniu uległ w powiecie udział osób w wieku przedprodukcyjnym, a w wieku poprodukcyjnym zanotowano

jego wzrost<sup>1</sup>. Lokalny rynek pracy powiatu ropczycko-sędziszowskiego obejmuje obszar 548 km<sup>2</sup>, co stanowi niewiele ponad 3% powierzchni województwa podkarpackiego, natomiast ludność powiatu stanowi ok. 3,4% ludności województwa [Powiatowa strategia... 2013, s. 31].

Powiat ropczycko-sędziszowski należy do grupy powiatów o najwyższym poziomie bezrobocia w całym województwie podkarpackim (w sierpniu 2016 r. wyższy poziom zanotowały tylko powiaty takie jak: leżajski, strzyżowski, leski, niżański, brzozowski) [Podkarpacki rynek pracy... 2016]. Stopa bezrobocia badanego powiatu przewyższa zdecydowanie stopę bezrobocia w województwie (na koniec drugiego kwartału 2016 r. była wyższa o 4,8 punktu procentowego i wynosiła 16,5%), przy czym począwszy od 2014 r. obserwuje się spadek poziomu bezrobocia zarówno w powiecie, jak i w całym województwie (wyk. 1).

**Wykres 1. Stopa bezrobocia rejestrowanego w powiecie ropczycko-sędziszowskim oraz województwie podkarpackim\* w latach 2010–2016 (%)**



\* W momencie redagowania tekstu nie było jeszcze dostępne opracowanie danych statystycznych dla województwa podkarpackiego za trzeci kwartał 2016 r.

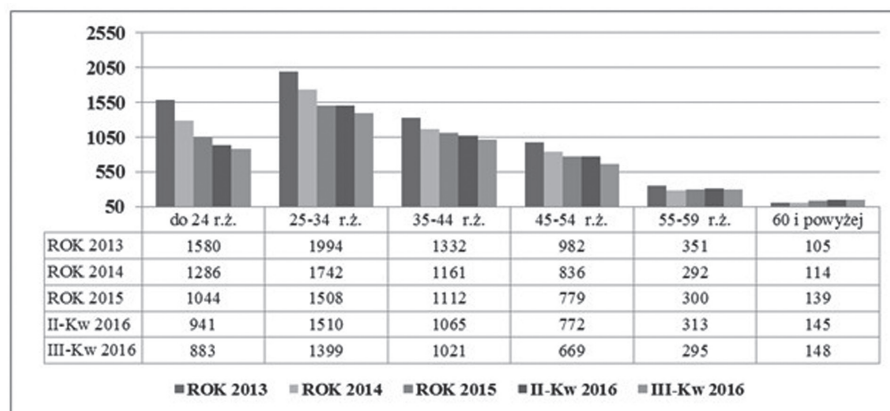
Źródło: Dokumentacja wewnętrzna Powiatowego Urzędu Pracy w Ropczycach; GUS [2016].

Analiza struktury wiekowej zarejestrowanych osób bezrobotnych wykazuje, że rokrocznie najliczniejszą grupę stanowią ludzie młodzi w przedziale statystycznym od 25. do 34. roku życia (na koniec trzeciego kwartału 2016 r. osoby te stanowiły

<sup>1</sup> W porównaniu na przykład z rokiem 2007 udział osób w wieku przedprodukcyjnym w ogóle ludności powiatu uległ zmniejszeniu o 3,3%, natomiast pozostałe dwa wskaźniki – tj. udział osób w wieku produkcyjnym oraz w wieku poprodukcyjnym zwiększyły się odpowiednio o: 0,8% oraz 2,6%.

aż 31,7% ogółu bezrobotnych). Znaczny udział bezrobotnych przypada również na przedziały: 35–44 lata oraz 18–24 lata. Najmniej liczną grupę tworzą natomiast osoby w wieku 55 lat i więcej – 10% (wyk. 2).

**Wykres 2. Bezrobotni w powiecie ropczycko-sędziszowskim według wieku w latach 2013–2016**



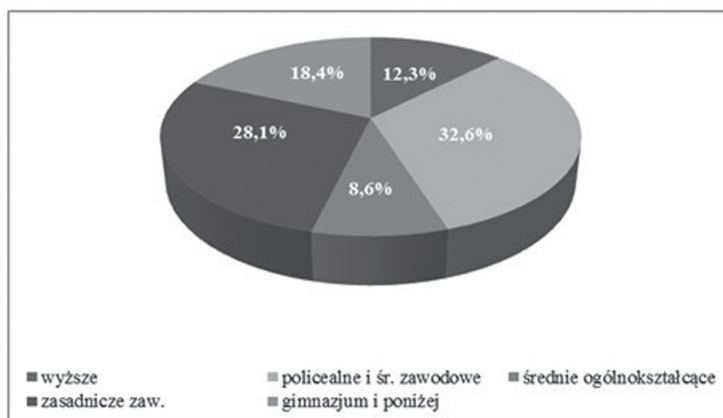
Źródło: Dokumentacja wewnętrzna Powiatowego Urzędu Pracy w Ropczycach.

Analiza zjawiska bezrobocia w powiecie ropczycko-sędziszowskim z uwzględnieniem poziomu wykształcenia (wyk. 3) wykazuje, że wśród bezrobotnych dominują osoby z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym oraz zasadniczym zawodowym (w końcu drugiego kwartału 2016 r. udział ten wynosił odpowiednio 32,6% oraz 28,1%), przy czym ten drugi wskaźnik był nieco niższy niż średnia zanotowana w województwie (dla całego Podkarpacia wynosił 29%) [Bezrobocie rejestrowane... 2016].

Analiza danych zestawionych na wykresie 4 wykazuje, że szczególną uwagę należy zwrócić na osoby, które – pozostając bez zatrudnienia w okresie powyżej 12 miesięcy – mają status „osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy”. W latach 2013–2015 stanowili oni najliczniejszą grupę w ogóle bezrobotnych zarejestrowanych w powiecie, przy czym, o ile w grupie bezrobotnych pozostających bez pracy przez okres 12–24 miesięcy zaznaczyła się w analizowanym okresie tendencja spadkowa, to liczba osób pozostających w rejestrach bezrobotnych powyżej 24 miesięcy oscyluje cały czas wokół podobnej wartości (wyk. 4).

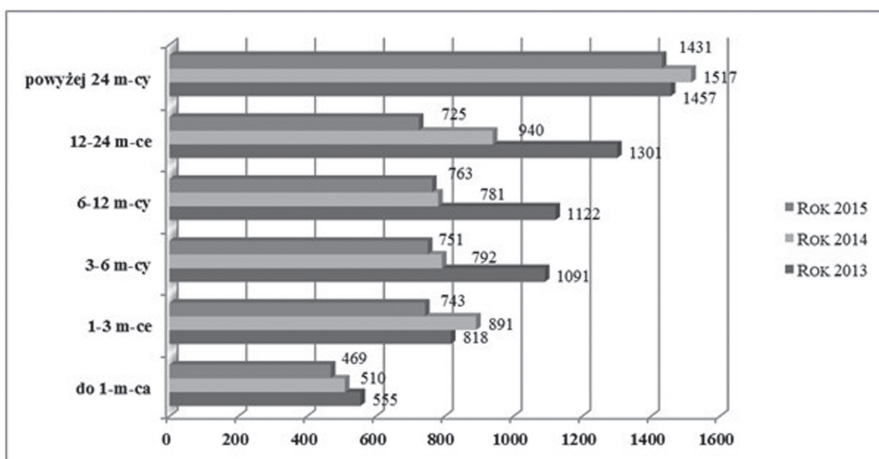


**Wykres 3. Bezrobotni w powiecie ropczycko-sędziszowskim według poziomu wykształcenia (drugi kwartał 2016 r.)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS [2016].

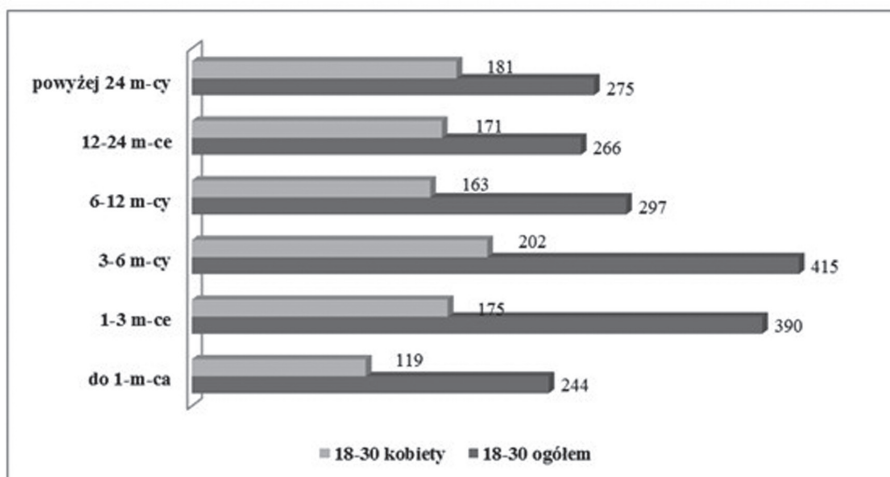
**Wykres 4. Bezrobotni w powiecie ropczycko-sędziszowskim wobec czasu pozostawiania bez pracy (2013–2015)**



Źródło: Dokumentacja wewnętrzna Powiatowego Urzędu Pracy w Ropczycach.

Duży niepokój budzi zjawisko długotrwałego pozostawiania bez zatrudnienia osób młodych, do 30. roku życia, w tym kobiet. Na koniec roku 2015 w grupie wiekowej do 30. roku życia 352 osoby (czyli 65%) stanowiły kobiety pozostające bez pracy przez okres dłuższy niż rok (wyk. 5).

**Wykres 5. Bezrobotni do 30. roku życia w powiecie ropczycko-sędziszowskim według czasu pozostawiania bez pracy (stan na koniec 2015 r.)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentacji wewnętrznej Powiatowego Urzędu Pracy w Ropczycach.

## Działania Powiatowego Urzędu Pracy w Ropczycach zorientowane na aktywizację bezrobotnych

W obliczu wysokiego poziomu bezrobocia<sup>2</sup> Powiatowy Urząd Pracy podjął prężne działania w celu aktywizacji lokalnego rynku pracy. Wszelkie działania stymulujące lokalny rynek pracy były przede wszystkim ukierunkowane na ograniczenie dynamiki wzrostu stopy bezrobocia, której tempo wzrostu w powiecie było w latach 2010–2012 w skali województwa najszybsze (w roku 2010 – 16,2%, w roku 2012 – 21,7%) [Powiatowa strategia... 2013, s. 50]. Autorzy strategii powiatu na lata 2014–2020 twierdzą, że „ten szybki wzrost nastąpił mimo bardzo intensywnych działań Powiatowego Urzędu Pracy podejmowanych w celu aktywizacji lokalnego rynku pracy. Może to świadczyć o występowaniu niepokojących zjawisk wyjątkowo negatywnie oddziałujących na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych na terenie powiatu, w tym – o braku bodźców do nowych inwestycji kapitałowych” [Powiatowa strategia..., s. 50].

<sup>2</sup> W latach 2012–2013 stopa bezrobocia przekraczała w powiecie 20% i utrzymywała się blisko stopy bezrobocia w powiatach bieszczadzkich, gdzie od lat sytuacja na rynku pracy jest najtrudniejsza.

Należy nadmienić, że urzędy pracy mogą realizować projekty konkursowe na zasadach ogólnych (podobnie jak każdy inny legalnie działający podmiot na rynku), przy czym nie jest to ich obowiązkiem, ale jedynie rezultatem zainteresowania pozyskiwaniem dodatkowych środków przez władze powiatu i dyrekcję urzędu. „Projekty współfinansowane z EFS wyróżnia od pozostałych działalności PUP niewątpliwie większe ukierunkowanie wsparcia na wybrane grupy docelowe, tj. na osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy” [Dorożyński, Urbaniak 2011, s. 21].

W wypadku osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy<sup>3</sup> pewien problem stanowi dobór konkretnych osób do projektów. Ocena efektywności realizowanych projektów oparta na wykazaniu osiągnięcia odpowiednich wskaźników powoduje, że urzędy pracy zwykle kierują takie osoby do udziału w projektach, które rokują największe szanse na podjęcie zatrudnienia w krótkim okresie. Z kolei do osób w rzeczywistości trudnej sytuacji podstawowa pomoc jest kierowana w ramach Funduszu Pracy.

W ostatnich latach PUP w Ropczycach realizował w ramach PO KL wsparcie osób bezrobotnych zarówno w ramach projektów konkursowych, jak i systemowych. W dalszej części przedstawiono wybrane projekty realizowane w latach 2014–2015.

W 2014 r. Powiatowy Urząd Pracy w Ropczycach zakończył realizację czterech projektów konkursowych:

1. „MÓJ WŁASNY BIZNES”,
2. „CZAS NA BIZNES”,
3. „POSTAW NA AKTYWNOŚĆ”,
4. „POSTAW NA UMIEJĘTNOŚCI”.

Głównym celem projektu „MÓJ WŁASNY BIZNES” (realizowanego w ramach Prio-rytetu VI PO KL – Rynek pracy otwarty dla wszystkich, Działanie 6.2. Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia) było „wsparcie rozwoju przedsiębiorczości i samozatrudnienia 60 osób bezrobotnych poniżej 25. roku życia zarejestrowanych w PUP w Ropczycach, zamieszkałych na terenie powiatu ropczycko-sędziszowskiego. Celem szczegółowym projektu było uzyskanie wiedzy i umiejętności niezbędnych do podjęcia działalności gospodarczej przez 72 osoby bezrobotne oraz przyznanie środków finansowych na podjęcie działalności gospodarczej 60 osobom” [Analiza sytuacji... 2015, s. 32]. Wydatki projektu ogółem wyniosły 1 351 051,92 zł

3 Por. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, art. 49 (Dz. U. z dnia 1 maja 2004 r.).

i dotyczyły m.in.: szkolenia zorientowanego na uzyskanie wiedzy i umiejętności koniecznych do podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej oraz dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

W projekcie osiągnięte zostały następujące wskaźniki: z 72 osób, które rozpoczęły udział w projekcie (22 kobiety i 50 mężczyzn), 60 osób (16 kobiet i 44 mężczyzn) podpisało umowy i otrzymało środki na podjęcie działalności gospodarczej (tab. 1).

Główny cel projektu pt. „CZAS NA BIZNES” (przeprowadzonego w ramach Priorytetu VI PO KL – Rynek pracy otwarty dla wszystkich, Działanie 6.2. Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia) dotyczył „wsparcia rozwoju przedsiębiorczości i samozatrudnienia 60 osób bezrobotnych w wieku 35–54 lata zarejestrowanych w PUP w Ropczycach co najmniej 6 miesięcy, zamieszkałych na terenie powiatu ropczycko-sędziszowskiego. Celem szczegółowym projektu było uzyskanie wiedzy i umiejętności niezbędnych do podjęcia działalności gospodarczej przez 72 osoby bezrobotne oraz przyznanie środków finansowych na podjęcie działalności gospodarczej 60 osobom” [Analiza sytuacji... 2015, ss. 32–33].

Wydatki projektu ogółem opiewały na kwotę 1 136 006,62 zł i – podobnie jak w wypadku poprzedniego projektu – dotyczyły m.in. szkolenia zorientowanego na uzyskanie wiedzy i umiejętności koniecznych do rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej oraz dotacje na podjęcie działalności gospodarczej.

Rezultaty projektu zmierzono osiągnięciem następujących wskaźników: z 59 osób, które rozpoczęły udział w projekcie (24 kobiety i 35 mężczyzn), 48 osób (20 kobiet i 28 mężczyzn) podpisało umowy i otrzymało środki na podjęcie działalności gospodarczej (tab. 1).

Kolejny projekt, zatytułowany „POSTAW NA AKTYWNOŚĆ”, był realizowany w ramach Priorytetu VI PO KL – Rynek pracy otwarty dla wszystkich, Działanie 6.1. Poprawa dostępu do zatrudnienia oraz wspieranie aktywności zawodowej w regionie, Poddziałanie 6.1.1. Wsparcie osób pozostających bez zatrudnienia na regionalnym rynku pracy. „Celem głównym projektu było zwiększenie szans na zatrudnienie 153 osób bezrobotnych zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ropczycach, zamieszkałych na terenie powiatu ropczycko-sędziszowskiego. Celem szczegółowym projektu było nabycie umiejętności identyfikacji własnych kompetencji i predyspozycji, nabycie umiejętności aktywnego poszukiwania pracy, zdobycie wiedzy na temat rynku pracy, nabycie umiejętności praktycznych do wykonywania zawodu, uzyskanie doświadczenia w środowisku pracy” [Analiza sytuacji... 2015, s. 33]. Wydatki projektu ogółem wyniosły 1 257 152,38 zł, przy czym do najważniejszych wydatków należały

koszty poniesione na warsztaty aktywizacyjne, badania lekarskie przed rozpoczęciem stażu, stypendium stażowe, dojazd uczestników na staż.

W projekcie osiągnięto następujące wskaźniki: ze 163 osób, które rozpoczęły udział w projekcie (95 kobiet i 68 mężczyzn), 141 osób (85 kobiet i 56 mężczyzn) zakończyło udział w projekcie, a 22 osoby (10 kobiet i 12 mężczyzn) przerwały udział w projekcie. Staż rozpoczęło 139 osób (82 kobiety i 57 mężczyzn), a zakończyły 133 osoby (81 kobiet i 52 mężczyzn). Po zakończeniu udziału w projekcie pracę podjęły 82 osoby (48 kobiet i 34 mężczyzn) (tab. 1).

Kolejny projekt nosił tytuł „POSTAW NA UMIEJĘTNOŚCI” i był realizowany w ramach Priorytetu VI PO KL – Rynek pracy otwarty dla wszystkich, Działanie 6.1. Poprawa dostępu do zatrudnienia oraz wspieranie aktywności zawodowej w regionie, Poddziałanie 6.1.1. Wsparcie osób pozostających bez zatrudnienia na regionalnym rynku pracy. „Celem głównym projektu było zwiększenie szans na zatrudnienie 150 osób bezrobotnych zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ropczycach, zamieszkałych na terenie powiatu ropczycko-sędziszowskiego w okresie do 30 września 2014 r. Celem szczegółowym projektu było nabycie umiejętności identyfikacji własnych kompetencji i predyspozycji, nabycie umiejętności aktywnego poszukiwania pracy, zdobycie wiedzy na temat rynku pracy, nabycie umiejętności praktycznych do wykonywania zawodu, uzyskanie doświadczenia w środowisku pracy” [Analiza sytuacji... 2015, s. 34].

Wydatki projektu ogółem sięgały kwoty 1 215 094,24 zł, za którą zrealizowano m.in. warsztaty aktywizacyjne, badania lekarskie przed rozpoczęciem stażu, stypendium stażowe, koszty dojazdu uczestników na staż).

W wyniku realizacji projektu uzyskano następujące wskaźniki: ze 152 osób, które rozpoczęły udział w projekcie (97 kobiet i 55 mężczyzn), 142 osoby (91 kobiet i 51 mężczyzn) zakończyły udział w projekcie, a 10 osób (6 kobiet i 4 mężczyzn) przerwało udział w projekcie. Staż rozpoczęło 131 osób (87 kobiet i 44 mężczyzn), a zakończyło 129 osób (85 kobiet i 44 mężczyzn). Po zakończeniu udziału w projekcie pracę podjęło 79 osób (50 kobiet i 29 mężczyzn) (tab. 1).

Tabela 1. Wskaźniki osiągnięte w projektach konkursowych realizowanych w powiecie ropczycko-sędziszowskim w 2014 r.

Tytuł projektu	Liczba osób, które rozpoczęły udział w projekcie			Liczba osób, które zakończyły udział w projekcie			Liczba osób, która otrzymała środki na działalność gosp.			Liczba osób, które podjęły pracę po zakończeniu projektu			Wydatki p rojektu ogółem (zł)
	O	K	M	O	K	M	O	K	M	O	K	M	
„MÓJ WŁASNY BIZNES”	72	22	50	60	16	44	60	16	44	-	-	-	1 351 051,92
„CZAS NA BIZNES”	59	24	35	48	20	28	48	20	28	-	-	-	1 136 006,62
„POSTAW NA AKTYW- NOŚĆ”	163	95	68	141	85	56	-	-	-	82	48	34	1 257 152,38
„POSTAW NA UMIEJĘT- NOŚCI”	152	97	55	142	91	51	-	-	-	79	50	29	1 215 094,24

O – ogółem, K – kobiety, M – mężczyźni

Źródło: Opracowanie własne.

Z kolei w 2015 roku Powiatowy Urząd Pracy rozpoczął realizację dwóch projektów pozakonkursowych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach perspektywy finansowej na lata 2014–2020:

1. „Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w powiecie ropczycko-sędziszowskim (I)”,
2. „Aktywizacja osób powyżej 29. roku życia pozostających bez pracy w powiecie ropczycko-sędziszowskim (I)”.

Projekt pt. „Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w powiecie ropczycko-sędziszowskim (I)” (realizowany w ramach Osi priorytetowej I Osoby młode na rynku pracy, Działania 1.1. Wsparcie osób młodych pozostających bez pracy na regionalnym rynku pracy, Poddziałania 1.1.2. Wsparcie udzielane z Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój) jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz ze środków linii budżetowej Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. „Celem projektu jest zwiększenie możliwości zatrudnienia osób młodych, do 29. roku życia, bez pracy, w tym w szczególności osób, które nie uczestniczą w kształceniu i szkoleniu (tzw. młodzież NEET)” [Informacja o sytuacji... 2016, s. 50]. Realizacja projektu przewidziana jest na okres od 1 kwietnia 2015 r. do 31 kwietnia 2016 r., przy czym alokacja środków na 2015 r. wyniosła 3 539 800 zł (w tym: dofinansowanie ze środków UE: 3 252 700 zł, zaś dofinansowanie z wkładu krajowego: 287 100 zł).

Kryteria, które muszą spełniać beneficjenci projektu, są następujące:

- osoby młode (w wieku 18–29 lat), które nie mają pracy i są zarejestrowane w PUP jako bezrobotne (z ustalonym pierwszym lub drugim profilem pomocy),
- nie uczestniczą w kształceniu formalnym w trybie stacjonarnym,
- nie uczestniczą (i nie uczestniczyły w okresie czterech tygodni przed przystąpieniem do projektu) w szkoleniu finansowanym ze środków publicznych.

W roku 2015 do projektu przystąpiły 432 osoby (w tym 235 kobiet, 8 osób z niepełnosprawnościami, 291 osób o niskich kwalifikacjach). Osoby te skorzystały z następujących form wsparcia:

- staże zawodowe (276 osób),
- grupowe szkolenia zawodowe (74 osoby),
- 63 osoby zakwalifikowano do wsparcia mającego na celu udzielenie pomocy bezzwrotnej (dotacji) na utworzenie przedsiębiorstwa, z czego 62 osoby uczestniczyły w szkoleniu „ABC przedsiębiorczości” poprzedzającym udzielenie dotacji,

- 57 osób otrzymało jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej,
- 19 osób odbyło prace interwencyjne.

Projekt zatytułowany „Aktywizacja osób powyżej 29. roku życia pozostających bez pracy w powiecie ropczycko-sędziszowskim (I)” realizowany jest w ramach Osi priorytetowej VII –Regionalny rynek pracy, Działania 7.2. Poprawa sytuacji osób bezrobotnych na rynku pracy, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020 i współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. „Celem projektu jest zwiększenie możliwości zatrudnienia osób bezrobotnych, biernych zawodowo i poszukujących pracy oraz poprawa szans na zatrudnienie osób odchodzących z rolnictwa” [Informacja o sytuacji... 2016, s. 51]. Projekt realizowany będzie w okresie od 1 czerwca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r., zaś alokacja środków na 2015 r. wynosiła 1 639 600 zł (w tym: dofinansowanie ze środków UE wyniosło 1 393 660 zł, dofinansowanie z wkładu krajowego 245 940 zł).

Adresatami projektu są osoby powyżej 29. roku życia, pozostające bez pracy i zarejestrowane w PUP jako bezrobotne (z ustalonym pierwszym lub drugim profilem pomocy), należące przynajmniej do jednej z następujących grup: kobiety, osoby długotrwale bezrobotne, osoby powyżej 50. roku życia, osoby niepełnosprawne lub osoby o niskich kwalifikacjach zawodowych. Beneficjentami projektu mogą być również rolnicy i członkowie ich rodzin, prowadzący indywidualne gospodarstwa rolne do wielkości 2 ha, zamierzający odejść z rolnictwa, należący do wymienionych grup.

W 2015 roku w projekcie uczestniczyło 149 osób (w tym 91 kobiet, 5 osób z niepełnosprawnościami, 119 osób o niskich kwalifikacjach). Beneficjenci ci skorzystali ze wsparcia w ramach staży zawodowych (70 osób), podjęcia zatrudnienia na nowo utworzonym stanowisku pracy w ramach refundacji wyposażenia stanowiska pracy (38 osób), pomocy bezzwrotnej (dotacji) na podjęcie działalności gospodarczej (31 osób) oraz prac interwencyjnych (10 osób).

Analiza struktury uczestników przedstawionych projektów wykazuje, że bezrobotne kobiety częściej niż mężczyźni korzystają z form wsparcia proponowanych przez PUP. Wyjątek stanowią tu osoby bezrobotne zamierzające rozpocząć działalność gospodarczą, w tej grupie przeważają bowiem mężczyźni.



## Zakończenie

Wśród problemów ropczycko-sędziszowskiego rynku pracy na pierwszy plan wysuwał się w ostatnich latach wysoki poziom bezrobocia, co wymagało podjęcia wielostronnych działań aktywizacyjnych. Bardzo intensywne kroki w tym zakresie podjął Powiatowy Urząd Pracy w Ropczycach. W działaniach aktywizacyjnych na rzecz lokalnego rynku pracy Urząd uwzględnia fakt, że w strukturze wiekowej bezrobotnych liczny odsetek stanowią ludzie młodzi i to właśnie do nich adresowana była (i nadal jest) znaczna część wsparcia. Na uwagę zasługują programy aktywizacji zawodowej, które były dedykowane bezrobotnym do 30. roku życia, tj. staże, refundacja kosztów wyposażenia/wyposażenia stanowiska pracy, dotacje na podjęcie działalności gospodarczej. Należy podkreślić, że prężne działania PUP w Ropczycach mają pozytywny wpływ na poprawę sytuacji na lokalnym rynku pracy w latach 2014–2015 i przyczyniły się do obniżenia stopy bezrobocia w analizowanym okresie.

## Bibliografia

**Dorożyński T., Urbaniak W. (2011)**, *Rola funduszy strukturalnych UE w promocji Zatrudnienia w świetle doświadczeń powiatowych urzędów pracy w województwie łódzkim*, Łódź 2011.

**Główny Urząd Statystyczny (2016)**, *Bezrobocie rejestrowane I-II kwartał 2016*, Warszawa.

**Powiatowy Urząd Pracy (2015)**, *Analiza sytuacji na rynku pracy w powiecie ropczycko-sędziszowskim za rok 2014*, Ropczyce.

**Powiatowy Urząd Pracy (2016)**, *Informacja o sytuacji na rynku pracy powiatu ropczycko-sędziszowskiego w 2015 roku*, Ropczyce.

**Starostwo Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego (2013)**, *Powiatowa strategia rozwiązywania problemów społecznych w powiecie ropczycko-sędziszowskim na lata 2014-2020*, Ropczyce.

**Tkaczyński J.W., Willa R., Świstak M. (2008)**, *Fundusze Unii Europejskiej 2007-2017. Cele-działania-środki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Wydanie I, Kraków 2008.

**Urząd Statystyczny w Rzeszowie (2016)**, *Biuletyn statystyczny województwa podkarpackiego, I kwartał 2016*, Rzeszów.

**Urząd Statystyczny w Rzeszowie (2015)**, *Województwo podkarpackie. Podregiony, powiaty, gminy 2015*, Rzeszów.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, (Dz. U. z dnia 1 maja 2004 r.).

**Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie (2016)**, *Podkarpacki rynek pracy w liczbach – sierpień 2016*, Rzeszów.

## Źródła internetowe

**Bank danych lokalnych, GUS**, Warszawa, <https://bdl.stat.gov.pl>, dostęp: 19.10.2016.



**Rafał Mazur\***

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

## **Fundusze unijne jako determinanta wzrostu innowacyjności regionu na przykładzie województwa zachodniopomorskiego**

### **Union Funds as a Determinant of the Region Innovation Growth on the Base of West Pomeranian Voivodeship**

**Abstract:** In this article author thought through the situation of the West Pomerania Voivodeship growth. The result of the analysis is that the GDP per capita of the West Pomerania Voivodeship according to the domestic average and also innovation standard of the West Pomerania companies is on the low level. Article shows the need of the innovative growth of the companies, that has important meaning on the economic growth of the region. As a result from the research in West Pomerania small and average companies is the interest of the innovation financing from the Union programmes. However the chances for the funds are not so significant, because EU funds are strictly limited. Also negative is the fact, that despite the companies project innovative growth, their innovation projects are weakly advanced in conception. Only few percent of the respondents pointed important level of the innovation conception advance.

**Key words:** innovation, development, economic growth

## **Wprowadzenie**

Polska jako członek Unii Europejskiej powinna dążyć do wzrostu na poziomie średniej w Unii Europejskiej. Dane statystyczne GUS wskazują, że w 2015 r. polski PKB *per capita* wynosi 86% średniej unijnej, a nakłady na B+R w Polsce ciągle są poniżej 1% – w 2015 r. wynosiły 0,94% PKB [Polska w liczbach... 2016, s. 45]. Aby sprostać stawianym wyzwaniom, należy położyć nacisk na rozwój. Jest to konieczne w wypadku tych

\* rafal.mazur@zut.edu.pl

gospodarek, które zamierzają konkurować na otwartym rynku. Zakłada to także Program rozwoju UE – Europa 2020, który koncentruje się na uzyskaniu pięciu głównych celów dla całej UE [<http://ec.europa.eu>]:

1. zatrudnienie na poziomie 75% osób w wieku 20–64 lata w całej UE – w Polsce współczynnik ten w 2020 r. ma być na poziomie 71%, a w 2015 r. wynosił 52,9%;
2. badania i rozwój – na prowadzenie działalności badawczo-rozwojowej UE zamierza przeznaczać 3% PKB – w Polsce ze względu na bardzo niski poziom wydatków docelowe wydatki na B+R ustalono na 1,7%, a jak wspomniano w 2015 r., wskaźnik ten był na poziomie 0,94% PKB.
3. zmiany klimatu i zrównoważone wykorzystanie energii – należy ograniczyć emisje gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomu z 1990 r. (lub nawet o 30%, jeśli warunki będą sprzyjające), 20% energii powinno pochodzić ze źródeł odnawialnych, efektywność energetyczna powinna wzrosnąć o 20%, co wymaga także podjęcia działań innowacyjnych w tej sferze;
4. edukacja – ograniczenie liczby uczniów przedwcześnie kończących edukację do poziomu poniżej 10%, a co najmniej 40% osób w wieku 30–34 lata powinno mieć wykształcenie wyższe;
5. walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym – zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 mln [<http://ec.europa.eu>].

Sposobem na osiągnięcie tych ambitnych celów może być m.in. wykorzystanie środków unijnych, dystrybuowanych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Rolą współczesnej polityki regionalnej jest kontynuacja wyrównywania różnic rozwoju w regionach oraz podejmowanie działań zmierzających do wzrostu gospodarczego w regionach.

Celem artykułu jest przeanalizowanie zainteresowania i możliwości finansowania innowacyjnych projektów przez małe i średnie przedsiębiorstwa w województwie zachodniopomorskim. W niniejszym artykule zaprezentowano wyniki badań przeprowadzonych w 2016 r. za pomocą wywiadu telefonicznego pośród 230 pracowników wyższego szczebla zarządzania w losowo wybranych małych i średnich przedsiębiorstwach województwa zachodniopomorskiego. Ponadto zostały przeanalizowane zasady i możliwości pozyskiwania środków finansowych z RPO województwa zachodniopomorskiego. Szczególnie skupiono się na ogłoszonych i rozstrzygniętych w latach 2015 i 2016 konkursach z Osi I: Gospodarka–Innowa-

cje–Technologie. W ramach niniejszej analizy wykorzystano metodę dokumentacyjną, polegającą na analizie dokumentacji dotyczącej wymienionych konkursów oraz obserwację bezpośrednią, wykonaną w lipcu i sierpniu 2016 r. podczas dokonywanej przez autora, jako eksperta, oceny punktowej wniosków w Urzędzie Marszałkowskim.

## Rozwój województwa zachodniopomorskiego

Mimo dużych możliwości, jakie dają środki unijne, rozwój województwa zachodniopomorskiego w porównaniu z innymi regionami Polski jest na niskim poziomie. PKB w województwie zachodniopomorskim w 2000 r. stanowił 100,3% średniej krajowej, natomiast w 2015 r. już tylko 84,1% średniej krajowej. Dla porównania województwo dolnośląskie w 2000 r. zanotowało 102,6%, a w 2015 r. 112,1% średniego PKB *per capita* Polski [GUS Warszawa 2016].

Z oficjalnych informacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego wynika, że w poprzedniej perspektywie finansowej (2007–2013) ze środków unijnych zrealizowano ponad 1600 projektów o łącznej wartości 6 758 176 804,75 zł. Dofinansowanie wynosiło 3 768 665 716,35 zł i dotyczyło 8 osi (tab. 1) [<http://www.projektyrpo.wzp.pl/>].

**Tabela 1. Liczba zrealizowanych projektów w woj. zachodniopomorskim w ramach RPO 2007–2013**

Nazwa osi	Liczba projektów
1. Gospodarka–Innowacje–Technologie	1087
2. Rozwój infrastruktury transportowej i energetycznej	128
3. Rozwój społeczeństwa informacyjnego	33
4. Infrastruktura ochrony środowiska	107
5. Turystyka, kultura i rewitalizacja	104
6. Rozwój funkcji metropolitalnych	103
7. Rozwój infrastruktury społecznej i ochrony zdrowia	65
8. Pomoc techniczna	29

Źródło: <http://www.projektyrpo.wzp.pl/>

W obecnej perspektywie finansowej 2014–2020 w ramach Osi I przewidziano dofinansowanie w kwocie ponad 342 mln euro [[www.rpo.wzp.pl/](http://www.rpo.wzp.pl/)].

Duże możliwości dla rozwoju innowacyjnego daje również krajowy Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020, który zakłada wsparcie dla [www.funduszeuropejskie.gov.pl]:

1. osób młodych na rynku pracy – alokacja EFS i specjalna linia budżetowa 1 757 mln euro – koncentruje się na realizacji działań skierowanych do ludzi młodych (w wieku 15–29 lat) pozostających bez zatrudnienia,
2. efektywnych polityk publicznych dla rynku pracy, gospodarki i edukacji – alokacja EFS 739 mln euro – odnosi się do wdrożenia reform systemów i struktur w wybranych obszarach polityk publicznych, kluczowych z punktu widzenia strategii Europa 2020 i krajowych programów reform,
3. szkolnictwa wyższego dla gospodarki i rozwoju – alokacja EFS 1 056 mln euro – możliwe wsparcie w zakresie jakości, skuteczności i otwartości szkolnictwa wyższego jako instrumentu budowy gospodarki opartej na wiedzy,
4. innowacji społecznych i współpracy ponadnarodowej – alokacja EFS 670 mln euro – skupiający się na realizacji działań nietypowych, innowacyjnych, ponadnarodowych, prowadzących do wypracowania rozwiązań w celu ich przetestowania przed przejściem do fazy wdrożenia, do czego w większości wypadków dojdzie na poziomie regionalnym, a także realizacja programów w zakresie mobilności ponadnarodowej.

W województwie zachodniopomorskim na podstawie dotychczas przeprowadzonych diagnoz i komunikacji społecznej wskazano pakiet pięciu dziedzin gospodarki charakteryzujących się prorozwojowym potencjałem do pełnienia funkcji zachodniopomorskich regionalnych specjalizacji [Regionalna strategia... 2016, ss. 8–10]:

- biogospodarka – oparta na naturalnych zasobach regionu i jego potencjale gospodarczym oraz naukowobadawczym,
- działalność morska i logistyka – w tym technika morska, branża, która jest mocno osadzona w regionie, ale która musi odpowiadać na współczesne wyzwania,
- przemysł metalowo-maszynowy – w regionie przybywa firm z tego sektora, zwiększa się oferta parków przemysłowych, dodatkowym atutem jest cenne doświadczenie związane z przemysłem okrętowym,
- usługi przyszłości – dynamicznie rozwijają się branże ICT, IT, KPO i tzw. przemysły kreatywne,
- turystyka i zdrowie – wykorzystanie zasobów przyrodniczych i dorobku kulturowego.

Są to dziedziny, w których upatruje się możliwości jeszcze lepszego wyspecjalizowania i skutecznego konkutowania na rynkach krajowych i zagranicznych. Jest to słuszne podejście ze względu na fakt, że aby efektywnie funkcjonować na bardzo konkurencyjnych rynkach, należy się skoncentrować na dziedzinach, w których przedsiębiorcy będą w stanie uzyskać ponadprzeciętne wyniki. Konieczny jest zatem kurs przedsiębiorców na innowacje oraz postawienie na rozwój zasobów ludzkich, o czym będzie mowa w następnej części artykułu.

## **Innowacje jako czynnik rozwoju regionu**

Twórcą terminu innowacja jest J. Schumpeter – austriacki ekonomista, profesor uniwersytetów w Grazu, Bonn i Cambridge. Zdefiniował on innowacje jako:

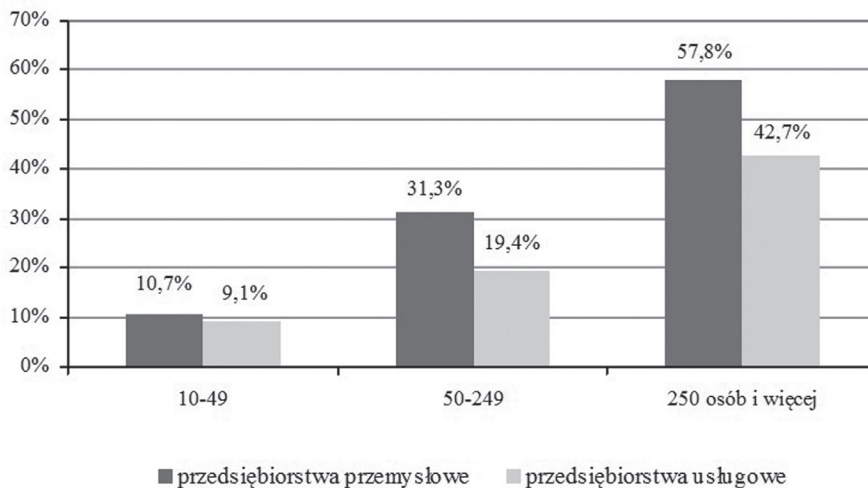
- wprowadzenie nowego towaru, którego konsumenci jeszcze nie poznali, lub nowej odmiany (gatunku) jakiegoś produktu,
- wprowadzenie nowej metody produkcji, która jeszcze nie została wypróbowana w praktyce w danej gałęzi przemysłu,
- otwarcie nowego rynku, na którym określona gałąź produkcji nie była jeszcze obecna, bez względu na to, czy rynek ten istniał przedtem, czy też dopiero powstaje,
- zdobycie nowego źródła surowców lub półfabrykatów również niezależnie od tego, czy źródło to już istniało, czy też miało być dopiero stworzone,
- przeprowadzenie nowej organizacji jakiegoś przemysłu, np. stworzenie sytuacji monopolistycznej lub złamanie pozycji monopolistycznej [Schumpeter 1960, s. 104].

Aby region się rozwijał, przedsiębiorstwa powinny wprowadzać innowacje. Duża konkurencja i wymagający rynek nakładają wręcz obowiązek kreowania nowych produktów, metod produkcji, obsługi klientów itp. Innowacyjne podejście stwarza możliwość uzyskania przewagi konkurencyjnej i rozwoju organizacji.

Jak wynika z danych GUS, najwyższym wskaźnikiem innowacyjności charakteryzują się duże przedsiębiorstwa. W latach 2012–2014 mianem innowacyjnych można było określić 57,8% dużych przedsiębiorstw produkcyjnych oraz 42,7% dużych przedsiębiorstw usługowych (rys. 1). Wskaźnik ten dotyczy jednak niewielu przedsiębiorstw [Małe i średnie przedsiębiorstwa... 2015, s. 21].



**Rysunek 1. Przedsiębiorstwa innowacyjne w latach 2012–2014 według liczby pracujących**

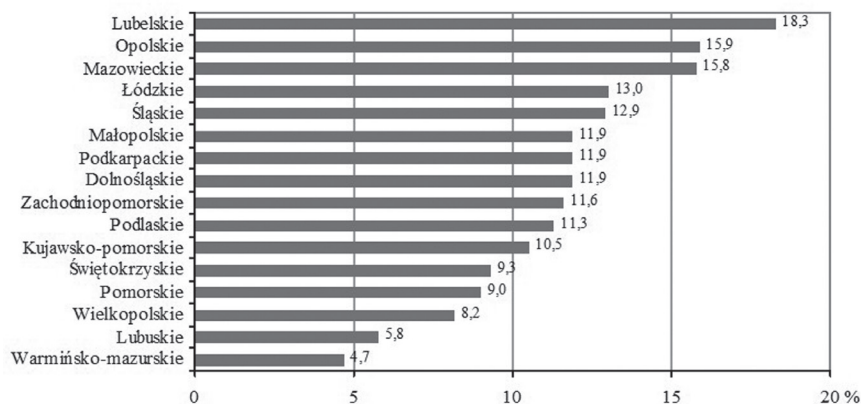


Źródło: Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2012–2014 [2015, s. 37].

Wśród średnich przedsiębiorstw wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 31,3% dla przedsiębiorstw przemysłowych i 19,4% dla przedsiębiorstw usługowych. Najmniej innowacyjne są małe przedsiębiorstwa i zaledwie mniej więcej 10% przedsiębiorstw w tej grupie jest uznawanych za innowacyjne. Jednakże małych przedsiębiorstw (zatrudniających do pracowników) jest na rynku najwięcej – prawie 96%. Dlatego konieczne jest położenie dużego nacisku na innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw.

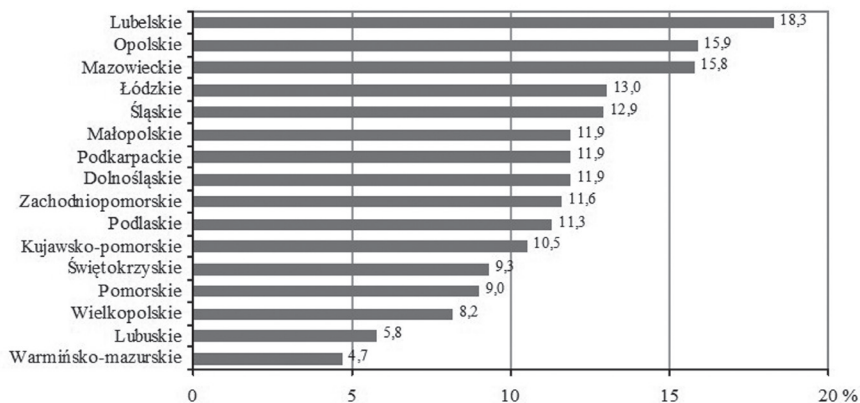
Przedsiębiorstwa aktywne innowacyjnie to zaledwie 18,6% spośród przedsiębiorstw produkcyjnych w woj. zachodniopomorskim (rys. 2) oraz 11,6% firm usługowych zlokalizowanych w woj. zachodniopomorskim (rys. 3).

**Rysunek 2. Przedsiębiorstwa przemysłowe aktywne innowacyjnie w latach 2012–2014**



Źródło: Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2012–2014 [2015, s. 34].

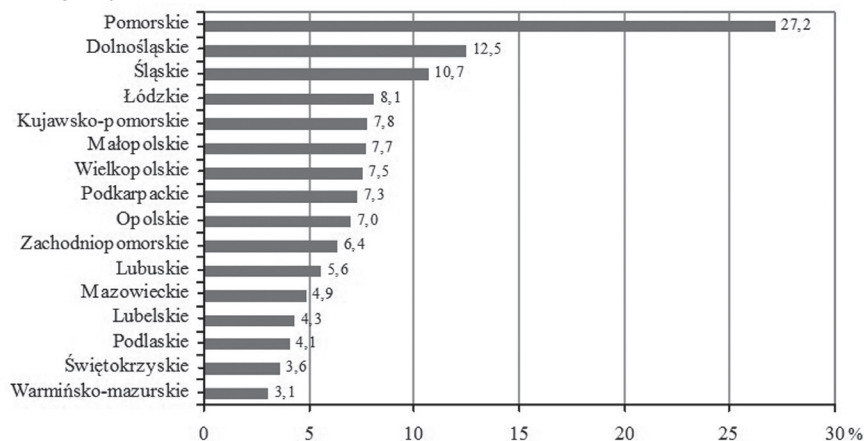
**Rysunek 3. Przedsiębiorstwa usługowe aktywne innowacyjnie w latach 2012–2014**



Źródło: Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2012–2014 [2015, s. 34].

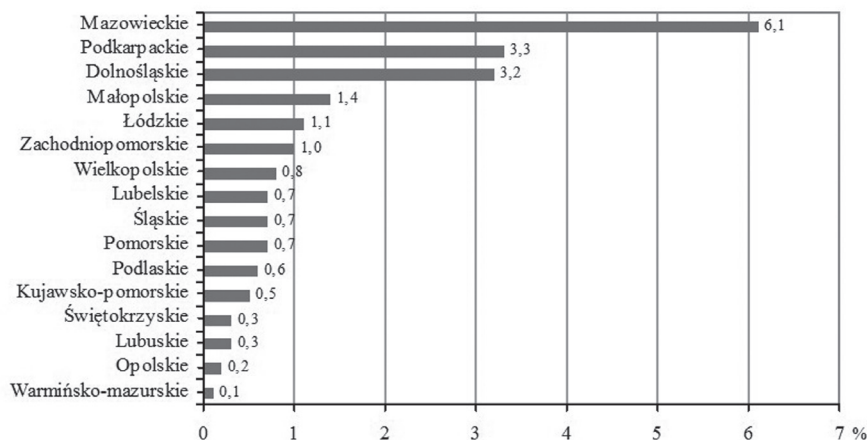
Następstwem niskiej innowacyjności przedsiębiorstw są niskie wskaźniki przychodów ze sprzedaży produktów nowych lub istotnie ulepszonych, które w przedsiębiorstwach produkcyjnych województwa zachodniopomorskiego kształtują się na poziomie 6,4%, a w wypadku przedsiębiorstw usługowych – zaledwie 1% (rys. 4 i 5).

**Rysunek 4. Udział przychodów przedsiębiorstw przemysłowych ze sprzedaży produktów nowych lub istotnie ulepszonych w przychodach ze sprzedaży ogółem według województw w 2014 r.**



Źródło: Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2012-2014 [2015, s. 67].

**Rysunek 5. Udział przychodów przedsiębiorstw usługowych ze sprzedaży produktów nowych lub istotnie ulepszonych w przychodach ze sprzedaży ogółem według województw w 2014 r.**



Źródło: Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2012-2014 [2015, s. 78].

Wskaźniki te są także niskie na tle innych województw. Z drugiej strony województwo zachodniopomorskie ma duży potencjał wynikający z lokalizacji na zacho-

dzie kraju [Malkowski, Malkowska 2011, s. 58] i bezpośredniego dostępu do morza [Malkowski 2015, s. 211]. Przykładowo województwo dolnośląskie pod tym względem wykorzystuje podobne uwarunkowania do regionu zachodniopomorskiego.

## Finansowanie innowacji ze środków UE

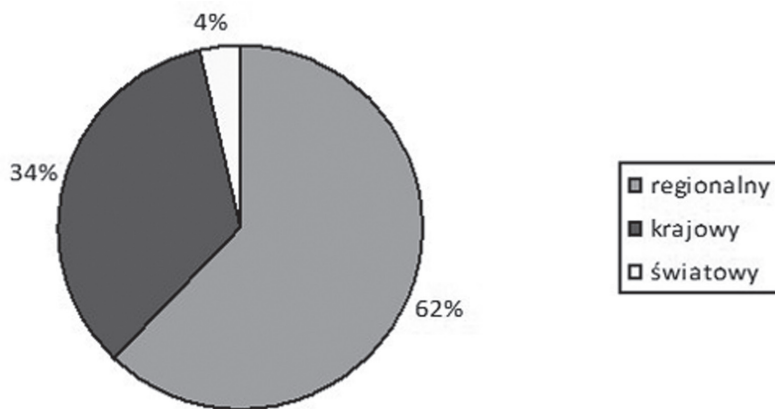
Jak wspomniano, w ramach niniejszego artykułu przeprowadzono badania wśród małych i średnich przedsiębiorstw w zakresie chęci skorzystania ze środków UE do realizowania rozwoju firm. Wykorzystując metodę wywiadu telefonicznego, skierowano pytania do 230 pracowników wyższego szczebla zarządzania w losowo wybranych małych i średnich przedsiębiorstwach województwa zachodniopomorskiego.

Na pytanie dotyczące zamiaru uruchomienia innowacji w swojej firmie w najbliższych dwóch latach 86% badanych odpowiedziało, że nosi się z takim zamiarem.

W ramach niniejszych badań kolejne pytania zadawano wyłącznie respondentom planującym rozwój innowacyjny. Odnośnie do kwestii, z jakiego źródła pochodzi projekt innowacji, 19% respondentów wskazało, że jest to pomysł pochodzący od własnych pracowników, natomiast 81% zamierza pozyskać rozwiązanie z zewnątrz.

Jeśli zaś chodzi o skalę nowości planowanej innowacji, w 62% odpowiedzi wskazano, że będzie ona miała zasięg regionalny. Co trzeci respondent planujący innowację (34%) wskazywał zasięg krajowy, a 4% spośród badanych uznało, że planowana innowacja dotyczy skali światowej (rys. 6).

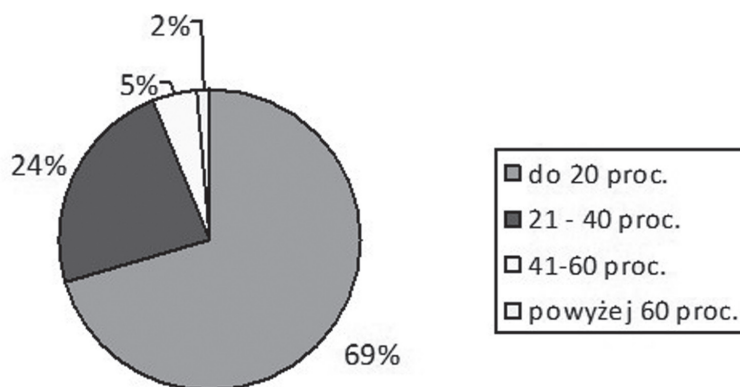
Rysunek 6. Zasięg planowanej innowacji



Źródło: Badania własne.

Zadano również pytanie o ocenę aktualnego poziomu zaawansowania koncepcyjnego planowanej zmiany. Blisko 70% respondentów wskazało na niskie zaawansowanie (do 20%), 24% wybrało wariant dotyczący poziomu zaawansowania (do 40%). Średnie zaawansowanie wybrało zaledwie 5%, a istotne – tylko 2% (rys. 7). Może to świadczyć o bardzo ogólnych planach innowacyjnych większości przedsiębiorców.

**Rysunek 7. Stopień zaawansowania planowanej innowacji**

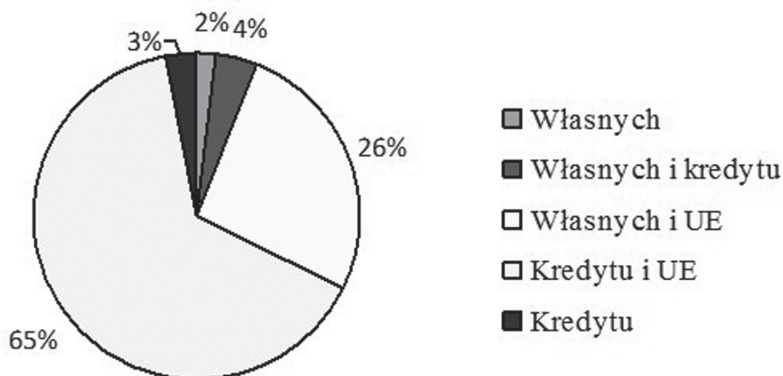


Źródło: badania własne.

Kolejne pytanie dotyczyło sposobu finansowania planowanej innowacji. Najwięcej respondentów, bo aż 65%, wskazało, że chciałoby sfinansować rozwój przedsiębiorstwa ze środków pozyskanych z UE i kredytu (rys. 8). Co czwarty respondent (26%) wskazał, że zamierza finansować powstanie innowacji z własnych środków i dofinansowania unijnego. Najmniej wskazań dotyczyło finansowania wyłącznie ze środków własnych (2%), kredytowania (3%) oraz częściowo ze środków własnych i kredytu (4%). Sumarycznie 9% zamierza realizować rozwój bez udziału środków pozyskanych z UE, a 91% wyraża wolę ubiegania się o środki z programów pomocowych.

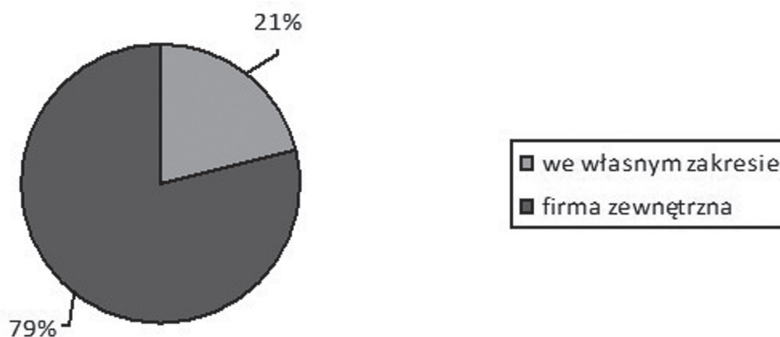
Respondenci, którzy wyrazili wolę ubiegania się o środki z programów UE, zostali zapytani o to, w jaki sposób zamierzają przygotowywać wnioski konkursowe. Blisko 80% spośród przedstawicieli zachodniopomorskich MSP poddanych badaniom nosi się z zamiarem zlecenia napisania wniosku o dofinansowanie firmie zewnętrznej. Co piąty respondent (21%) wskazał, że podejmie taką próbę we własnym zakresie (rys. 9).

**Rysunek 8. Planowane sposoby finansowania rozwoju przedsiębiorstw zachodniopomorskich**



Źródło: Badania własne.

**Rysunek 9. Sposoby przygotowywania wniosków do planowanych konkursów UE**



Źródło: Badania własne.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, zainteresowanie uruchomieniem innowacji wśród małych i średnich przedsiębiorstw jest duże, co może świadczyć o coraz większej świadomości przedsiębiorców odnośnie do potrzeby wprowadzania innowacyjnych zmian. Co prawda badania dotyczyły wyłącznie planów, a obecny poziom ich zaawansowania koncepcyjnego jest w większości wypadków stosunkowo niski i może się okazać, że niewielu spośród deklarujących wprowadzenie innowacji będzie w stanie to urzeczywistnić. Po pierwsze dlatego, że stopień zaawansowania tych projektów jest niski, a po drugie dlatego, że 91% uzależnia w pewnym sensie urucho-

mienie innowacji od faktu uzyskania dofinansowania w ramach środków dostępnych w programach unijnych.

W ramach analizy projektów złożonych w ramach działania 1.5. Inwestycje przedsiębiorstw wspierające rozwój regionalnych specjalizacji oraz inteligentnych specjalizacji, w ramach Osi I. Gospodarka–Innowacje–Technologie, ze złożonych wniosków na 132 projekty pozytywnie ocenione i skierowane do oceny punktowej zostało 68 wniosków, co stanowi 51,5%. Ostatecznie dofinansowane zostały 22 wnioski, co stanowi 16,67% wszystkich złożonych w ramach konkursu (tab. 2). Warto ponadto dodać, że dofinansowane zostały projekty, które otrzymały bardzo wysoką punktację, co najmniej 85 punktów na 99 możliwych. Świadczy to o stosunkowo dużych wymaganiach wynikających z dużej konkurencji.

**Tabela 2. Projekty oceniane w ramach konkursu RPZP.01.05.00-IZ.00-32-001/16**

<b>Projekty w konkursie: RPZP.01.05.00-IZ.00-32-001/16</b>				
Wycofane	Pozostawione bez rozpatrzenia	Ocenione negatywnie	Ocenione pozytywnie	W tym: dofinansowane
1	11	52	68	22

Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego.

Z kolei w działaniu 1.6. Tworzenie nowych miejsc pracy na obszarze Specjalnej Strefy Włączenia (SSW) – w ramach konkursu RPZP.01.06.00-IZ.00-32-001/15 – wsparciem objęto 15 przedsiębiorstw spośród 20, co stanowi 75% wnioskujących. Co prawda zasięg terytorialny wnioskodawców w tym wypadku został ograniczony do wyodrębnionej SSW, która swoim zasięgiem obejmuje: obszar podstawowy – gminy, w których zdiagnozowano deficyty w co najmniej trzech z sześciu analizowanych obszarów problemowych, i obszar przejściowy, czyli gminy, które od nie więcej niż trzech kolejnych lat znajdują się poza obszarem podstawowym SSW. Analizowany konkurs wymagał wdrożenia innowacyjnych zmian w przedsiębiorstwach i zakłada pozytywne oddziaływanie na wzrost regionalny, jednakże dedykowany był obszarom tematycznym związanym z chemią i przemysłem metalowo-maszynowym. Wskazano też szczegółowe PKD właściwe dla konkursu, co uniemożliwia wnioskowanie wszystkim przedsiębiorcom [Regulamin konkursu, s. 11].

Również w ramach Działania 1.1. Projekty badawczo-rozwojowe przedsiębiorstw Typ 1 – Małe projekty B+R, mającego na celu zwiększenie zaangażowania przedsiębiorstw w prowadzenie badań (numer naboru RPZP.01.01.00-IZ.00-32-001/16), moż-

na było uzyskać wsparcie znacznie łatwiej, jednakże kwota dofinansowania nie mogła przekroczyć 50 tys. zł [Regulamin konkursu, s. 7].

Dokonana analiza wskazuje na to, że uzyskanie dofinansowania nie jest łatwe i przed wnioskodawcami stoją duże wyzwania, szczególnie w projektach, w których można uzyskać wysokie kwoty dofinansowania. Z badań wynika, że przedsiębiorcy mają świadomość trudności towarzyszących aplikowaniu i konieczności spełnienia wysokich wymaganiach. Potwierdza to fakt, że blisko 80% przedsiębiorców zamierza zlecić tę czynność wyspecjalizowanej firmie.

## Wnioski

Z dokonanej analizy wynika, że wzrost PKB *per capita* województwa zachodniopomorskiego, w porównaniu ze średnią krajową oraz poziomem innowacyjności zachodniopomorskich przedsiębiorstw, są na niskim poziomie. Bardzo ważną sprawą w takiej sytuacji jest konieczność rozwoju innowacyjnego przedsiębiorstw, co będzie miało istotny wpływ na wzrost gospodarczy regionu. Duże znaczenie w realizacji tego celu mogą mieć wykorzystywane przez przedsiębiorstwa środki unijne.

Bardzo istotną sprawą dla poprawy innowacyjności przedsiębiorstw jest współpraca z uczelniami wyższymi. Z jednej strony jest to element brany pod uwagę przy ocenianiu wniosków unijnych i przedsiębiorstwa współpracujące z uczelniami uzyskują dodatkowe punkty, z drugiej strony taka współpraca daje duże możliwości zastosowania nowoczesnych rozwiązań. Warto więc, żeby firmy współpracowały z sektorem nauki i rozwijały innowacyjne projekty.

Można również zauważyć, że przedsiębiorcy mają coraz większą świadomość potrzeby orientowania się na nowe technologie i uruchamiania innowacji. Wymaga to zmian w firmach i większego zaangażowania załóg przedsiębiorstw w sprawy przyszłościowe. Zazwyczaj pracownicy zaangażowani są w sprawy bieżące i za mało czasu przeznaczają na zajmowanie się sprawami rozwojowymi. Bardzo duże znaczenie ma też to, że w rozwój firm powinno być zaangażowanych jak najwięcej pracowników. Działania proinnowacyjne powinny być jak najbardziej powszechne na gruncie przedsiębiorstw.

Z przeprowadzonych badań wśród zachodniopomorskich małych i średnich przedsiębiorstw wynika, że istnieje duże zainteresowanie finansowaniem innowacji z programów unijnych. Jednakże, ze względu na duże ograniczenia środków unijnych, szanse ich pozyskania nie są zbyt wysokie.



Niezbyt pozytywny jest także fakt, że planujące rozwój innowacyjny przedsiębiorstwa mają słabo zaawansowane koncepcyjnie projekty innowacji, co potwierdzają wykonane badania. Zaledwie kilka procent respondentów wskazywało na istotny poziom zaawansowania koncepcji innowacji, którą zamierzają uruchomić.

Z analizy wynika również, że rośnie liczba ogłaszanych konkursów umożliwiających dofinansowanie projektów innowacyjnych, jednakże w regulaminach bardzo często zawarte są różne ograniczenia uniemożliwiają wnioskowanie niektórym podmiotom. Ograniczenia te dotyczą regionu województwa zachodniopomorskiego lub zakresu prowadzenia działalności.

Badania dotyczące finansowania rozwoju innowacyjnego ze środków UE będą kontynuowane na obszarze województwa zachodniopomorskiego. Planowane jest także poszerzenie badań na województwa, które charakteryzują się wyższą dynamiką rozwoju – województwa: dolnośląskie, wielkopolskie, pomorskie i mazowieckie.

## Bibliografia

**Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2012-2014 (2015)**, GUS, Warszawa.

**Malkowski A. (2015)**, *Koncepcje rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów przygranicznych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 402.

**Malkowski A., Malkowska A. (2011)**, *Konkurencyjność obszarów peryferyjnych na przykładzie pogranicza polsko-niemieckiego*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, nr 2.

**Małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce w latach 2009-2013 (2015)**, GUS Warszawa.

**Polska w liczbach 2016 (2016)**, GUS, Warszawa.

*Regionalna strategia rozwoju inteligentnych specjalizacji województwa zachodniopomorskiego 2020+ (2016)*, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin.

Regulamin konkursu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014–2020 (2015), Oś Priorytetowa 1 - Gospodarka, Innowacje, Nowoczesne Technologie, Działanie 1.6. Tworzenie nowych miejsc pracy na obszarze Specjalnej Strefy Włączenia Nabór nr RPZP.01.06.00-IZ.00-32-001/15, Szczecin.

Regulamin konkursu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014–2020 (2016), Oś Priorytetowa 1 - Gospodarka, Innowacje, Nowoczesne Technologie, Działanie 1.1. Projekty badawczo-rozwojowe przedsiębiorstw Typ projektu 1 Małe projekty B+R Nabór nr RPZP.01.01.00-IZ.00-32-001/16, Szczecin.

**Schumpeter J. (1960)**, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWE, Warszawa.

## Bibliografia internetowa

[http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_pl.htm) [1.12.2016].

<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/europejski-fundusz-spoleczny/przeczytaj-o-europejskim-funduszu-spolecznym/> [1.12.2016] [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_pl.pdf) [1.12.2016]

<http://www.projektyrpo.wzp.pl/> [1.12.2016]